

La
“ Nonpartisan League ”

Une expérience américaine
de socialisme d'état agraire

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ
(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

PAR

Eugene W. BURGESS

Chargé de cours d'économie politique à l'Université d'Illinois



LYON

Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1927

LA "NONPARTISAN LEAGUE"

Une expérience américaine de socialisme d'état agraire



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La
“Nonpartisan League”

Une expérience américaine
de socialisme d'état agraire

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ
(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

PAR

Eugene W. BURGESS

Chargé de cours d'économie politique à l'Université d'Illinois



LYON

Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1927

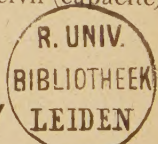
PROFESSEURS

MM.

- APPLETON (Charles), *, * I., professeur honoraire.
 GARRAUD (René), *, * I., *, professeur honoraire, correspondant de l'Institut.
 JOSSEMERAND, *, * I., doyen, professeur de Droit civil.
 PIC (Paul), * O., * I., professeur de Droit international public.
 APPLETON (Jean), O, *, *, * I., professeur de Droit administratif.
 LAMBERT, * A., * professeur de Droit comparé.
 BOUVIER, * I., professeur de Science financière et de Législation française des finances.
 LAMEIRE, * I., professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.
 LÉVY, *, * I., professeur de Droit civil.
 GONNARD, *, * I., professeur d'Economie politique.
 ANTONELLI, *, *, * I., professeur d'Histoire des doctrines économiques.
 PERROUD, *, * I., professeur de Procédure civile.
 COHENDY (Georges), * .., professeur de Droit commercial général.
 GARRAUD (Pierre), *, A., professeur de Droit criminel.
 ROUBIER, * A., professeur de Droit romain.
 HOFFHERR, chargé de cours de Sciences Economiques.
 LAMBERT (Jacques), Agrégé, chargé de cours d'Histoire du Droit.
 BOYER, Agrégé, chargé de cours de Pandectes et de Droit Romain.
 PHILIP, Agrégé, chargé de cours de Science financière et de Législation française des finances.
 MOREL, chargé de cours de droit romain.
 GALLAND, *, * I., chargé de cours de droit civil (capacité).
 BECQ, * I., secrétaire.

MEMBRES DU JURY

- M. LAMBERT Ed., Professeur à la Faculté de Droit, *président*.
 MM. BOUVIER, Professeur à la Faculté de Droit }
 PHILIP, Agrégé à la Faculté de Droit } *assesseurs*



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mon Ami ROBERT VALEUR

LA "NONPARTISAN LEAGUE"

Une Expérience américaine de socialisme d'état agraire

AVANT-PROPOS

Fondée dans le North Dakota, en 1915, sur le principe de l'amélioration de la situation économique de la classe paysanne, par le contrôle politique des Etats, la *Nonpartisan League* obtenait, dès 1916, une forte majorité dans le corps législatif de cet Etat ; en 1918, elle était parvenue à le contrôler intégralement ; et, si l'on excepte une brève réaction partielle qui s'est manifestée de novembre 1921 à 1924, elle a su, jusqu'à maintenant, conserver cette prédominance.

Cette conquête, en moins de trois années, par une organisation exclusivement composée de fermiers, du contrôle politique et administratif complet d'un Etat, est faite pour surprendre celui qui est peu familier avec l'histoire politique et économique de l'Amérique. Et la pensée que, ni l'entrée en guerre des Etats-Unis, ni la crise économique de 1920-1921, n'ont paru porter un coup mortel à son influence, n'est pas faite pour diminuer cet étonnement.

Cependant, le succès de la ligue peut s'analyser dans ses grandes lignes d'une façon assez simple :

1° La rapide accession de la ligue au pouvoir tient à une organisation politique très particulière, à un plan de bataille soigneusement dressé et méthodiquement appliqué au dénouement d'une crise conditionnée par des facteurs économiques et politiques très favorables.

2° Son succès prolongé est dû à ce que les heureux résultats de l'application pratique de son programme lui ont conquis la faveur du public.

Il s'en faut, en tout cas, que la *Nonpartisan League* soit la première tentative faite par des fermiers américains pour améliorer leur condition économique, au moyen d'une action politique directe ou indirecte. Elle n'est pas même le premier essai des cultivateurs du North Dakota pour accroître leur bien-être, soit en tant que classe, soit en tant qu'individus.

Il est donc nécessaire, afin d'éclairer l'étude de la *Nonpartisan League*, de passer en revue ces diverses tentatives. Ce sera l'objet d'un chapitre introductif qui, partant de la Guerre de Sécession, nous amènera jusque vers 1910. Après quoi, il faudra étudier, dans un deuxième chapitre, l'histoire politique et économique du North Dakota depuis 1889, date de son entrée en tant qu'Etat dans la Confédération Américaine.

Cette étude préliminaire nous permettra de dégager tous les facteurs politiques, économiques et sociaux qui ont conditionné la naissance et l'évolution de la *Nonpartisan League*.

CHAPITRE PREMIER

L'histoire politique et économique du mouvement agraire depuis la guerre de sécession jusqu'en 1910

SECTION I

Les facteurs et les résultats économiques, politiques et sociaux de la Guerre de Sécession

La Guerre de Sécession (1861-1864) marque, pour les Etats-Unis, au point de vue politique, économique et social, l'achèvement de tout un régime et l'avènement d'une ère nouvelle.

Le dix-huitième siècle s'achevait à peine, que se manifestaient déjà les premiers symptômes d'une scission entre les États du Nord et ceux du Sud. La prospérité économique des derniers, dûe à la culture rémunératrice du coton et du tabac, s'était alliée pen-

dant longtemps à une prédominance marquée dans la solution des questions intéressant la Confédération. Leurs représentants au Congrès occupaient la majorité des sièges. L'influence politique des Etats du Nord était, au contraire, en rapport avec la modestie de leur situation économique. Un sol ingrat avait amené leurs habitants à essaimer à l'Ouest des Monts Appalaches ou à chercher une maigre pitance dans la marine de commerce.

Mais, par un de ces revirements si fréquents au dix-neuvième siècle, cette situation ne tarda pas à se modifier. Plus d'un siècle de culture intensive avait fini par épuiser le sol des plantations du Sud, dont la prospérité se voyait sérieusement menacée, en dépit de la main-d'œuvre exceptionnellement bon marché qu'elles devaient au régime de l'esclavage. Par contre, à la même époque, les *Yankee Clippers* (1) avaient rapidement conquis une grande réputation sur toutes les mers, au point qu'en peu d'années, la marine marchande des Etats-Unis était devenue la seconde du monde. Seule, celle de l'Angleterre la dépassait par le tonnage. Cet important commerce maritime fut une des raisons déterminantes du développement de l'industrie dans les Etats du Nord. L'abondance de la houille blanche, un sous-sol d'une richesse inouïe et l'énergie du travailleur américain l'amènèrent bientôt à un degré de prospérité remarquable.

(1) Appellation courante des voiliers à grande vitesse, dont les américains construisirent une flotte très importante pendant la première moitié du XIX^{me} siècle.

Les hardis pionniers, d'autre part, qui ouvraient à la civilisation les vastes plaines de la vallée du Mississippi, presque tous originaires des Etats du Nord-Est, y avaient été imbus du dogme de la liberté individuelle, et considéraient avec une antipathie manifeste les planteurs du Sud, dont la prospérité puisait sa source dans l'esclavage. L'organisation en Etats, autour de 1850, de ces territoires, et leur incorporation à la Confédération Américaine, apporta donc un appoint important aux antiesclavagistes des Etats du Nord, dont l'influence politique avait marché de pair avec une prospérité commerciale et industrielle croissante.

Le conflit devenait imminent ; il éclata en 1861. Les Etats du Sud perdirent, avec leurs représentants au Congrès, tout pouvoir de contrôle sur la politique fédérale. Les Etats du Nord et du Nord-Est en profitèrent, autant dans un but stratégique qu'afin de faciliter le développement de l'Ouest, pour faire voter des mesures propres à favoriser l'expansion du système ferroviaire. Les compagnies de chemins de fer, qui n'avaient trouvé jusque là que peu d'appui auprès du gouvernement fédéral, se virent allouer des millions d'acres de terre en pleine propriété. A la fin de la guerre, en 1864, le rail atteignait le Mississippi et se prolongeait même au delà, sur certains points.

Le Congrès, d'autre part, s'appliquait à développer parallèlement la colonisation de l'Ouest et la production agricole. Ce fut l'objet, notamment, de l'*Homestead Act* de 1862, qui allouait gratuitement 160 acres de terres vierges à tout citoyen qui en faisait la

demande. Il suffisait, pour transformer la possession de ce terrain en pleine propriété, d'y construire une maison et d'y habiter pendant un an.

Ces mesures facilitèrent la pénétration des riches plaines de l'Ouest, et drainèrent vers ce nouvel horizon beaucoup d'américains du Nord-Est. Les Etats-Unis cessèrent, du même coup, d'être une puissante nation maritime pour s'adonner plus complètement à l'agriculture, en même temps d'ailleurs qu'aux industries terrestres. Cette orientation allait conduire à toute une série de graves conflits sociaux.

Le premier en date, cependant, n'a pas eu pour théâtre les terres nouvellement exploitées de l'Ouest, mais les plantations du Sud, dont la prospérité, déjà atteinte avant la Guerre Civile, reçut le coup de grâce avec la victoire des armées nordistes et l'abolition de l'esclavage. L'épuisement du sol et la nécessité de payer des salaires aux anciens esclaves avaient fini par en rendre l'exploitation déficitaire. Le centre de la culture cotonnière se déplaça peu à peu vers l'Ouest et le Texas, pendant que les planteurs de tabac émigraient de leur côté vers le Nord, tant et si bien que les Etats du Sud-Est finirent par tomber en complète décadence économique. C'est dans cette crise que le premier mouvement agraire qui ait agité les Etats-Unis a puisé sa source.

SECTION II

La question agraire de 1866 à 1895

En 1866, le Président Johnson avait autorisé le secrétaire de l'agriculture à envoyer un fonctionnaire de son département dans les Etats du Sud, afin d'y étudier la situation économique et d'y rechercher toutes les informations et statistiques relatives à la question agraire. Oliver H. Kelley, esprit clair autant qu'observateur pénétrant, fut chargé de cette enquête.

Au cours de ses investigations, il fut particulièrement frappé par l'apathie des planteurs du Sud, et la routine de leurs techniques, et pensa que c'était là la cause principale de leurs déboires. C'est pourquoi, plutôt que de préconiser l'action politique pour remédier à un mal qui lui paraissait être d'ordre purement économique et psychologique, il s'attaqua au problème de la rééducation des agriculteurs. Il fonda, à cet effet, à Washington, une société secrète, sorte de Franc-Maçonnerie « incorporée » sous le titre de *Patrons of Husbandry*, mais beaucoup plus connue par la dénomination de *Grange*. Son but était de relever le niveau intellectuel des paysans, de galvaniser leur énergie et de développer en eux l'esprit de solidarité par l'établissement de relations intellectuelles et sociales les obligeant à sortir d'un isolement démoralisant.

L'expansion du *Grange* fut peu rapide, en raison tant d'une organisation peu méthodique que de la répugnance innée du cultivateur pour l'association. Cependant, bien que les résultats obtenus eussent été longtemps peu encourageants, Kelley était parvenu en 1870 à étendre son organisation à neuf Etats, notamment ceux d'Illinois, Minnesota, Iowa, Indiana et Wisconsin et à essaimer à l'Est du Mississippi, depuis le Vermont jusqu'à la Caroline du Sud où furent fondés de nombreux *Granges* locaux. Après avoir amené les méthodes d'organisation et d'expansion du mouvement à un degré suffisant de perfectionnement, il fallait encore quelque motif irrésistible pour obtenir non seulement l'adhésion, mais l'appui efficace des fermiers.

Un historien a caractérisé la période de 1870-1873 « comme une période de prospérité inouïe ». Ainsi en fut-il du moins pour les commerçants, les industriels et spécialement les spéculateurs. Mais, pour les fermiers, ce fut une période d'amère dépression. Les années qui suivirent immédiatement la Guerre de Sécession avaient vu un développement formidable de la production, des produits de première nécessité particulièrement. La démobilisation des armées, la fermeture des industries de guerre, une immigration croissante, l'*Homestead Act*, le perfectionnement du machinisme et la rapide expansion des chemins de fer, tout cela combiné recula les frontières agricoles vers l'Ouest, par étapes successives, jusqu'au point où l'on ne rencontrait plus les conditions considérées à cette époque comme indispensables à une culture

prospère. La surface des cultures et la production agricole augmentant, les prix baissèrent, conformément à la loi de l'offre et de la demande, et les fermiers éprouvèrent de la peine à vivre (2).

C'est alors, en 1873, qu'éclata l'une des plus terribles crises économiques qui aient jamais bouleversé les Etats-Unis. Les fermiers, déjà lourdement endettés, se trouvèrent dans une situation désespérée. Obligés d'emprunter même pour acheter leurs semences, ils ne trouvaient plus aucun crédit, si bien que des milliers d'entre eux ensemençaient leurs terres uniquement pour désintéresser leurs créanciers. Ils cherchèrent à découvrir la cause de leurs misères et les imputèrent aux puissantes corporations et aux monopoles de fait, dont la prospérité leur semblait un défi jeté à leur malheureux sort.

Au premier rang des grandes entreprises industrielles, se plaçaient les compagnies de chemins de fer, dont la fortune immobilière, notamment, était considérable. En 1873, le gouvernement fédéral leur avait, en effet, alloué, gratuitement 36.000.000 acres de terres et s'était engagé à en donner 145.000.000 aux compagnies qui se fonderaient entre le Mississippi et le Pacifique. Les fermiers, cependant, saluèrent la construction des premières voies ferrées avec enthousiasme. Grâce à elles, ils allaient pouvoir expédier leurs produits sur des marchés lointains et échapper de temps à autre à leur existence solitaire de pionniers. C'est pourquoi les actions de chemins de fer trouvèrent beaucoup de souscripteurs à la campagne.

(2) V. SOLON J. BUGK : *The Agrarian crusade*, p. 19.

Mais les procédés indéliçats des spéculateurs véreux contrôlant les compagnies, des *mergers*, des réorganisations frauduleuses firent vite tomber à zéro les titres souscrits. Dans bien des cas, également, les compagnies avaient été surcapitalisées; les valeurs émises avaient été « mouillées » à un tel point qu'il était nécessaire d'avoir des tarifs de transport élevés pour pouvoir distribuer des dividendes (3). Cherchant à trouver au Congrès une protection contre les procédés déloyaux dont ils étaient les victimes, les fermiers eurent la déception de constater, qu'alors qu'ils représentaient 47 % de la population totale, ils détenaient seulement 7 % des sièges du Congrès. Les autres sièges étaient occupés par les représentants des contrées industrielles de l'Est et des centres urbains du *Middle West*. Les agriculteurs furent ainsi conduits à cette idée que c'est seulement en s'organisant comme classe et comme parti politique qu'ils parviendraient à améliorer leur sort.

C'est cette situation qui amena les fermiers à sympathiser plus activement avec le mouvement des *Granges*. Chaque jour, il s'en fondait de nouveaux, de sorte qu'à la fin de 1873, cette organisation étendait ses ramifications sur tous les Etats, sauf quatre.

En 1874, la question se posa devant la convention annuelle du *Grange* de savoir s'il fallait user de l'action politique directe pour améliorer le sort de la classe paysanne. L'assemblée se prononça formellement pour la négative. Les membres du *Grange* de-

(3) Pour plus de détails, v. un excellent livre de JOHN A. ADAMS, *Chapters in Erie*.

vaient donc se borner à voter individuellement pour les candidats sympathiques à leur cause. Mais beaucoup d'entre eux, partisans d'une action collective, fondèrent dans ce but des clubs et des organisations politiques. En fort peu de temps, onze partis politiques nouveaux virent le jour dans autant d'Etats et sous autant de noms différents. Mais tous avaient pour programme le contrôle des chemins de fer par les autorités publiques.

Dans l'Illinois, l'agitation contre les chemins de fer revêtit une acuité exceptionnelle, et cela dès avant la naissance du *Grange*. Aussi, la convention réunie en 1870 pour refondre la constitution de cet Etat y inclut-elle des dispositions impératives, mettant à la charge de la première assemblée législative — en l'espèce, celle de 1871 — de voter des mesures destinées à empêcher les tarifs de transport léonins et discriminatoires (4). La législature de 1871 se conforma à ces prescriptions; mais l'acte qu'elle passa à cet effet fut déclaré inconstitutionnel en 1873 par la Cour Suprême de l'Etat. Du même coup, trois juges perdirent leur siège au profit de magistrats favorables à la cause paysanne et, la même année, la législature de l'Illinois passait une loi limitant plus étroitement que la précédente la liberté des compagnies de chemins de fer dans la fixation des tarifs.

En 1871, la Cour Suprême des Etats-Unis décida que les Etats avaient le droit de contrôler les entreprises

(4) V. sur les procédés abusifs des compagnies de chemins de fer MAX J. WASSERMAN: *L'Œuvre de la Federal Trade Commission*, tome 13 de la *Bibliothèque de l'Institut de Droit Comparé de Lyon*, 1925, pp. 4 et 5.

privées d'intérêt public (5). Cette décision avait été émise à propos d'un acte voté sous le patronage des fermiers et qui réglementait les tarifs des *public warehouses* (6) ; mais elle servit de précédent à toute une série de décisions relatives au pouvoir de contrôle des Etats sur les tarifs de chemins de fer.

Toute cette agitation tendant à faire reconnaître aux Etats le pouvoir de contrôler les chemins de fer est généralement désignée sous le nom de *Granger Movement*, de même que les lois passées dans ce but sont connues sous l'appellation de *Granger Laws*. Le centre du *Granger Movement* se trouvait à l'origine dans les Etats du *Middle West* ; mais l'agitation contagina rapidement les Etats voisins, qui votèrent des lois analogues, et aboutit finalement au vote, par le Congrès, du *Federal Interstate Commerce Act* de 1887.

Mais l'attitude des cours qui avait permis l'élaboration d'une législation et d'une jurisprudence fondées sur le principe du pouvoir pour les Etats de contrôler les entreprises privées d'intérêt public et de leur imposer des tarifs maxima, n'allait pas tarder à se modifier. En 1890, la Cour Suprême des Etats-Unis, dans un arrêt fameux (7), posait le principe de la *reasonableness* des tarifs de ces entreprises. Les Etats n'avaient plus désormais un droit sans limite quant à leur fixation ; ils étaient tenus de les maintenir à un taux raisonnable, au-dessous duquel il y aurait

(5) *Munn v. Illinois*, 94, *United States Reports*, 113.

(6) Entrepôts publics.

(7) *Minnesota Rate Case*, 134, *United States Reports*, 418.

eu véritablement expropriation. Il n'en est pas moins vrai que les résultats obtenus par les *Granges* quant à la politique des chemins de fer, constituent une des victoires les plus significatives parmi celles remportées dans la lutte menée aux Etat-Unis, à partir de 1870, contre les monopoles de fait.

C'est en 1875 que la prospérité du *Grange* atteignit son apogée, avec 2.000 *granges* locaux et 858.000 membres. Cinq ans plus tard, en 1880, il ne comptait plus que 400 sections locales et un peu plus de 100.000 membres. Les raisons d'être de cette rapide décadence sont variées et complexes. Il est possible, cependant, de les réduire à quelques causes générales. Il était, en effet, difficile, pour une organisation aussi peu centralisée et étendant ses ramifications sur un territoire immense, où se heurtaient les conceptions politiques, économiques et sociales les plus variées, d'obtenir quelque coordination dans les efforts tendant à la réalisation de son programme politique. C'est à cette impuissance qu'est dû l'échec de sa tentative d'organisation d'entreprises coopératives, qui porta un coup décisif à son prestige. Les *Granges* locaux s'étaient imprudemment lancés dans la voie du coopératisme. L'absence de connaissances techniques, le resserrement du crédit qui suivit la crise de 1873, joints à la concurrence savamment organisée des entreprises privées, les accablèrent à la fin. Leurs membres, dans la crainte de voir engager leur responsabilité individuelle, s'empressèrent d'abandonner l'organisation.

Néanmoins, le *Grange* ne disparut pas complète-

ment. Même, après 1895, il connut un regain de popularité. L'organisation compte encore, actuellement, 250.000 membres, répartis un peu dans tous les Etats et continuant à défendre le principe de l'amélioration du sort de la classe paysanne par son éducation et le développement chez l'individu de l'esprit de solidarité.

SECTION III

Le Green Back Party

Le malaise dont l'agriculture était atteinte subsista pendant toute la décade 1870-1880, de sorte que l'on ne saurait présenter comme l'une des causes de l'échec du *Granger Movement* la prospérité renaissante des campagnes. Pendant la période que nous venons d'étudier, les fermiers avaient usé de deux moyens principaux pour accroître leurs minces profits ou, — cela est plus exact dans bien des cas, — pour changer leurs pertes en gains : la diminution des frais de transport de leurs produits et la suppression des intermédiaires. Devant l'échec presque complet de leurs tentatives, ils cherchèrent un autre remède à leurs maux dans une campagne inflationniste, tendant à diminuer le montant réel de leurs dettes et à accroître la valeur nominale de leurs produits.

L'inflationnisme n'était d'ailleurs pas en Amérique un thème nouveau. Ses partisans avaient déjà eu

l'occasion d'en proclamer les bienfaits lorsque, après la guerre civile, le gouvernement fédéral avait entrepris de retirer de la circulation, par voie de rachat, les 400.000.000 de dollars de billets émis pendant la guerre, et connus sous le nom de *Greenbacks*. Ce papier-monnaie, qui avait été émis avec stipulation de cours forcé, avait bientôt perdu la moitié de sa valeur. En 1868, le gouvernement fédéral avait retiré de la circulation 44.000.000 de dollars de *greenbacks* ; mais il se heurta à une telle résistance de la part des inflationnistes qu'il dut bientôt s'arrêter dans cette voie. Bien mieux, après la panique de 1873, le Congrès passa un acte élevant le montant de la circulation de papier-monnaie à 400.000.000 de dollars. Mais le président Grant y opposa son veto. A cette question se rattachait étroitement celle du remboursement des obligations émises à l'occasion des emprunts de guerre et qui arrivaient à échéance. Beaucoup de ces bons avaient été émis sans spécification du mode de remboursement. Les inflationnistes demandèrent qu'on les remboursât en papier-monnaie. Selon leur habitude, les deux groupes politiques prépondérants, les Républicains et les Démocrates, refusèrent de prendre parti sur cette question de l'inflation, ce qui provoqua la naissance d'un troisième parti, vulgairement nommé le *Greenback Party*, qui préconisait avant tout dans son programme une politique d'inflation.

Il faut remonter à 1868 pour trouver le point de départ du mouvement inflationniste. C'est à cette date que les ouvriers de l'Est constituèrent la *National*

Labor Union. En 1872 la politique de déflation entreprise par le gouvernement fédéral avait eu pour conséquences, si elle n'en fut pas la cause, une baisse des prix et un grave chômage. L'union organisa alors le *National Labor Party*, dont le programme était ce qu'on a appelé le *Greenbackism*.

La crise de 1873, dont les conséquences furent néfastes pour l'agriculture, détermina les fermiers, en 1875, à se joindre aux ouvriers de l'Est pour former le *National Greenback Party*, qui réunissait sous la même bannière divers partis politiques jusque là indépendants. Son influence fut néanmoins peu sensible lors des élections générales de 1876. Mais un chômage prolongé et une misère générale renforcèrent la conviction que le seul remède à tous ces maux résidait dans l'inflation. De nouveaux efforts furent donc faits pour jeter dans l'arène politique un parti unifié et solidement constitué, le *Greenback Labor Party*. Aux élections de 1878, il obtint plus d'un million de voix, et parvint à faire élire quinze représentants *Greenbackers* au Congrès fédéral. Il remporta également quelques succès dans les élections des corps législatifs des divers Etats.

Ce fut là d'ailleurs l'apogée du mouvement. Dès 1879, en effet, le remboursement en numéraire des *Greenbacks* était un fait accompli. En 1880, les récoltes furent magnifiques, et ne furent pas accompagnées comme d'habitude par une baisse correspondante des prix. Le malaise qui sévissait sur l'agriculture se fit moins sensible. Avec le retour à la prospérité, le *Greenback Party* perdit sa raison d'être et

ainsi se termina cette première campagne inflationniste. Le même problème devait se poser à nouveau pendant la décade suivante, sous l'étiquette de *Free Silver*.

SECTION IV

Les Farmers Alliances, Le Populist Party : Free Silver

La richesse rurale qui était estimée, en 1880, à un peu moins de quatre milliards de dollars, était estimée à environ seize milliards en 1890, soit une augmentation de 400 %. Durant la même période, la richesse urbaine était passée d'environ trois milliards de dollars à plus de 49 milliards, soit une augmentation d'environ 1.600 %. En d'autres termes, la richesse rurale représentait, en 1850, plus de la moitié du patrimoine total du pays, alors qu'en 1890 elle n'en formait plus que le quart.

En 1790, la population rurale était dix fois plus nombreuse que la population urbaine; à la fin du dix-neuvième siècle elle ne représentait plus que le tiers de la population totale des Etats-Unis.

On pourrait ajouter à cette énumération beaucoup d'autres données numériques, qui concourraient toutes à prouver que, si le fait pour l'homme d'avoir asservi les forces naturelles comme la vapeur et l'électricité a profité à l'humanité toute entière le bénéfice qu'en ont retiré les diverses classes de la société

té est très inégal, et bien faible notamment pour la classe agricole.

D'un façon générale, il est permis d'affirmer que le paysan a peu ressenti les répercussions de la profonde transformation économique qui s'est produite au dix-neuvième siècle ou, plutôt, qu'il ne les a éprouvées que par ses effets peu réconfortants sur le mouvement des prix des produits agricoles.

De 1883 à 1889, inclusivement, le prix moyen du blé était de 63 cents le boisseau, celui du maïs de 36 cents et celui de l'avoine de 28 cents. En 1890, les récoltes avaient été maigres en général, alors que la prospérité industrielle ouvrait de larges débouchés aux produits de la terre. Les prix doublèrent presque pour le maïs et l'avoine et montèrent de 70 % pour le blé. Cependant, les bénéfices nets réalisés cette année-là par les fermiers furent généralement inférieurs à ceux de l'année précédente. Une excellente récolte, en 1891, fit à nouveau tomber les prix. Cette chute se poursuivit l'année suivante, en dépit d'une mauvaise récolte, en raison des stocks constitués l'année précédente et du fait que la production agricole mondiale de 1892 fut normale, que le tiers exporté de la récolte américaine de froment dut subir sur les marchés étrangers la concurrence des blés russes, australiens et argentins, et que les taux du marché intérieur suivirent les taux du marché extérieur.

En 1893, la *Philadelphia and Reading Railroad Company* fit faillite, déterminant une panique sans exemple qui mit fin à une période de spéculation frénétique telle que l'histoire des Etats-Unis en a rarement

enregistré de semblables. Sous cette influence, les prix des produits agricoles baissèrent rapidement. Les cours minima furent atteints en 1894 avec le blé à 49 cents le boisseau. Quant au maïs, on en offrait un prix si dérisoire, — 21 cents le boisseau, — qu'il était plus avantageux de s'en servir comme combustible que de le vendre pour racheter ensuite du charbon. Et des milliers de fermiers exécutèrent réellement cette chose inouïe.

Cette chute des prix n'avait d'ailleurs nullement été accompagnée d'une diminution du taux de l'intérêt des prêts hypothécaires, pour lesquels les fermiers payaient généralement 8 % et parfois plus. En 1888, 174 boisseaux de blé représentaient l'intérêt à 8 % d'une hypothèque de 2.000 dollars. Le prix du blé était alors plus élevé qu'il ne l'avait été pendant les dix années précédentes, et qu'il ne le fut pendant les douze années suivantes. Mais, en 1894, le prix du blé oscillant autour de 50 cents le boisseau, il fallait 320 boisseaux pour payer le même intérêt. Le résultat inévitable fut l'expropriation par milliers d'immeubles hypothéqués dans tous les Etats du *Middle West* et du Nord-Ouest. Une fois de plus, les fermiers propriétaires devinrent de simples tenanciers.

Bien mieux, par une ironie du sort, les fermiers étaient de beaucoup les contribuables les plus défavorisés. Toutes les taxes levées par les Etats et dans l'intérêt des Etats, frappaient presque exclusivement la propriété foncière. Les fermiers étaient donc lourdement taxés et ne pouvaient guère échapper au fisc par la fraude ; car il est impossible de dissimuler des

biens immobiliers. Les citadins, au contraire, dont la fortune consistait surtout en valeurs mobilières, pouvaient les dissimuler aisément aux investigations des collecteurs d'impôts. Bien mieux, la concurrence que se faisaient les divers Etats, pour amener la fondation sur leur territoire du plus grand nombre possible d'associations commerciales, les avait conduits à réduire au minimum les impôts frappants ces entreprises. Les porteurs de valeurs industrielles et commerciales se trouvaient donc une fois de plus privilégiés. Mais il y avait plus encore; les taxes levées par le gouvernement fédéral se présentaient généralement sous la forme d'impôts indirects de consommation qui frappaient relativement plus lourdement les familles nombreuses des ouvriers et des paysans que celles des riches citadins (8).

Les fermiers reprirent donc leur thème inflationniste. Imputant leur misère à l'insuffisance du numéraire en circulation, ils réclamèrent l'augmentation des stocks monétaires. C'était bien là un point de vue de débiteur espérant trouver dans une situation monétaire intensifiée le moyen de payer aisément, en monnaie dépréciée, une dette dont le montant resterait nominalement invariable. Ce soulagement à leur

(8) Un exemple montrera comment les porteurs de valeurs mobilières peuvent échapper en Amérique au fisc, grâce à l'absurde diversité des législations fiscales des différents Etats. Dans d'Etat de New-York, par exemple, la propriété personnelle et, notamment, les valeurs mobilières, sont taxées au lieu de résidence du propriétaire. Dans le Connecticut, au contraire, elles sont taxées là où elles se trouvent. Les millionnaires New-Yorkais s'arrangent donc pour avoir leur résidence officielle dans le Connecticut et leurs valeurs en coffre-forts à New-York. Ils échappent par là même à tout impôt sur ces valeurs.

peine, empressons-nous de le dire, n'eut vraisemblablement été que momentané. Le cercle vicieux dans lequel le fermier se débattait, un instant entr'ouvert, n'aurait pas tardé à se refermer et sa situation serait vite redevenue aussi mauvaise, — sinon pire, — qu'avant. Mais c'est le propre de la mentalité paysanne d'imputer la misère de l'agriculture à une cause apparente, au lieu de s'efforcer d'en pénétrer les raisons profondes.

C'est aussi à cette impuissance d'analyse, jointe à une grande ignorance technique, qu'il faut attribuer la vanité des efforts maintes fois répétés des fermiers pour vaincre leur mauvaise fortune. Parmi les nombreuses organisations fondées par eux dans ce but, il faut citer la *Grand State Alliance of Texas*.

Cette alliance fut organisée en 1874 par des éleveurs du Texas dans le but de se protéger contre les *Rustlers* ou voleurs de bestiaux. L'organisation se développa rapidement dans tout l'Etat, sous forme de filiales locales. Mais cette extension fut vite paralysée par des dissensions politiques qui aboutirent à la ruine de l'alliance en 1879, date de la faillite du *Greenbackism*.

Cependant, une seconde *Grand State Alliance* naquit bientôt des débris de l'ancienne. En 1886, elle comptait déjà 3.000 sections locales. Mettant à profit les enseignements dégagés de l'histoire de la première alliance, la nouvelle renonça à s'occuper de politique, laissant ce soin à l'initiative individuelle de ses membres. C'est pourquoi, orientée vers des fins presque exclusivement économiques et sociales, elle

s'occupa surtout de la création de coopératives d'achat et de vente. Cela n'empêcha d'ailleurs pas les dissensions politiques de s'introduire dans son sein en 1886. Mais la paix une fois rétablie entre ses membres, en 1887, l'Alliance prospéra à un tel point qu'elle finit par s'étendre à peu près sur toutes les régions de culture cotonnière. C'est alors qu'elle prit le nom de *National Farmers' Alliance and Cooperative Union of America*. En 1880, cette dernière prétendait compter 10.000 sections réparties dans 16 Etats, avec environ 400.000 affiliés.

Le mouvement progressa peu à peu vers le Nord, en remontant la vallée du Mississippi. Il y rencontra une organisation analogue, notamment dans l'Arkansas, le Tennessee et le Kentucky. Cette organisation avait été fondée dans le premier de ces Etats, sous le nom d'*Agricultural Wheel*. En 1886, après avoir absorbé nombre de sociétés indépendantes et débordé sur le Tennessee et le Kentucky, elle devint la *National Agricultural Wheel* qui, en 1887, s'étendait sur huit Etats avec environ un demi-million de membres.

Deux organisations aussi semblables pouvaient difficilement subsister côte à côte dans les mêmes régions. Une fusion était nécessaire ; elle fut réalisée en 1888 et l'organisation issue de cette conjonction prit le nom de *Farmers' and Laborers' Union of America*.

A la même époque, les fermiers du Nord-Ouest se groupaient pour constituer la *National Farmers' Alliance*, vulgairement dénommée *Northwestern Al-*

liance pour la distinguer du groupement précédent qui unissait les fermiers du Sud. Cette organisation qui avait revêtu une forme définitive à Chicago, en 1880, engloba bientôt tous les Etats du Centre-Nord des Etats-Unis (*North Central States*). Mais ce qui, malgré une identité de but, la distingua des associations précédentes, c'est le fait qu'elle laissa aux sections locales le soin d'améliorer le sort de la classe paysanne par son éducation et le développement de l'esprit de solidarité, pour se lancer elle-même dans l'action politique directe. Dès 1886, elle élaborait un plan de campagne électorale et participait aux élections d'Etats comme un tiers parti, partout où elle n'avait pu rallier à sa cause les candidats des deux partis américains classiques.

En 1889, une tentative fut faite, comme on pouvait s'y attendre, pour fusionner ces deux grandes alliances ; mais le parti-pris de certaines sections locales contre les nègres, ainsi que des divergences d'ordre politique, firent abandonner ce dessein de fusion. L'Alliance du Sud s'efforça alors d'essaimer partout où c'était possible et d'absorber les organisations indépendantes du même ordre. Mais, en dépit de tous ses efforts, 1890 vit poindre le déclin de cette organisation. Il fut dû, pour une large mesure, à l'insuffisance de ses moyens financiers et à la faillite de ses entreprises coopératives, mais, surtout, à l'apparition sur le terrain politique d'un troisième parti qui poursuivait le même but qu'elle.

Quant à l'Alliance du Nord, son existence fut plus longue de quelques années. Elle le dut au fait qu'elle

n'hésita pas à se joindre à ce troisième parti politique. Nous en reparlerons plus longuement dans le chapitre suivant, parce qu'elle fut particulièrement active dans le North Dakota.

Le spectacle de la naissance, du développement et de la prompte disparition de tant d'organisations agraires, dans presque toutes les régions agricoles, pendant la décade 1880-1890, met en lumière la réelle instabilité économique de cette période apparemment si prospère. Mais, de ces expériences malheureuses, le fermier avait fini par dégager une leçon et s'était rendu compte que, seule, l'organisation d'un nouveau parti national permettrait d'obtenir des remèdes efficaces aux maux dont souffrait la classe paysanne et, en général, la classe laborieuse. Républicains et démocrates étaient, en effet, restés indifférents à la gravité de cette crise ou, s'ils avaient promis, en période électorale, d'y porter remède, ils s'étaient empressés d'oublier leurs promesses aussitôt après les élections.

Après des efforts isolés des fermiers unis aux derniers champions de *Greenbackism* et partiellement couronnés de succès, entre 1886 et 1890, dans les élections d'Etats, un premier essai fut fait d'un groupement, en un troisième parti, des deux grandes alliances que nous venons d'étudier, des *silverites* et de divers groupes de travailleurs et de réformateurs. C'est en 1892, à Omaha, dans le Nebraska, que ce troisième parti, le *Populist Party* fut lancé. Il désigna des candidats pour la Présidence et la Vice-Présidence des Etats-Unis et participa à toutes les élections d'Etats de 1892. Son programme réclamait, en dehors

de toutes les réformes préconisées par les diverses organisations de travailleurs, la frappe libre et sans limite de l'argent. Loin, d'autre part, de s'opposer irréductiblement aux deux autres partis, il avait cherché, dans le Sud, à attirer sous ses drapeaux les républicains, qui y étaient en minorité, et dans le Nord, à rallier, dans les mêmes conditions, les démocrates.

Le *Populist Party* obtint un succès notable dans les Etats de l'Ouest et du Sud et rallia un million de suffrages lors des élections nationales, après un an d'existence seulement. Ce succès, il est vrai, pouvait tenir, moins à l'influence du parti lui-même, qu'à l'union, par les diverses organisations qu'il fusionnait, de leurs influences respectives. Or, ce n'était pas ce que voulaient les leaders du parti. Aussi décidèrent-ils que, pour les élections de 1896, ils n'agiraient que par eux-mêmes et essaieraient de convertir directement les électeurs à leur cause plutôt que d'agir par voie de fusions ou de coalitions partielles. C'est dans cet esprit que le *Populist Party* publia, en 1895, un remarquable manifeste réclamant la frappe libre et sans limite de l'argent au taux de 1/16^e par rapport à l'or, où il faisait appel à l'appui de tous les partisans de cette idée, ainsi que des partisans du droit pour le Gouvernement d'émettre du papier monnaie, suivant les besoins du pays, et sans l'intervention des banques d'émission.

Il n'y avait, en somme, rien de très original dans cette déclaration qui ne faisait que reproduire les éléments essentiels des revendications formulées par

les partis agraires depuis 1873, c'est-à-dire depuis la date où la question de l'inflation avait été utilisée comme plateforme politique. Toutefois, la question plus spéciale de la frappe libre de l'argent, quoiqu'elle ait déjà agitée entre 1880 et 1890, ne revêtit une réelle importance qu'à partir de 1890 et surtout après la panique de 1893.

Avant 1873, le problème de la monnaie d'argent n'existait pas. Mais, en 1873, le Congrès, sur les conclusions d'une commission favorable nommée par lui, démonétisa l'argent. L'or fut désormais déclaré le seul étalon de mesure de la valeur. Le *Silver Standard Dollar* fut rayé de la liste des monnaies et c'est ainsi que fut perpétré ce qu'on appelle communément le *crime de 73*. Puis, en 1874, le Congrès, en révisant le système monétaire des Etats-Unis, précisa sa réforme en décidant que les dollars d'argent ne serviraient plus désormais que de monnaie d'appoint. Au moment où ces dispositions furent prises, on réalisait une perte en monnayant l'argent, parce qu'un poids donné de ce métal valait alors plus de $1/16^e$ de la valeur du même poids d'or. Mais, peu après, survint la découverte d'immenses gisements de minerai argentifère dans plusieurs Etats et notamment le Nevada. Il en résulta une chute rapide des cours de l'argent sur le marché, de sorte que, si l'acte de 73 n'avait pas été voté, il eût été profitable de porter son argent à la frappe, puisque le rapport des valeurs entre l'argent et l'or avait fini par descendre bien au-dessous de $1/16^e$. Tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressaient à l'industrie extractive de l'argent, entrepri-

rent une campagne en faveur de sa remonétisation. Ils furent soutenus par ceux qui voyaient, dans le principe de la frappe libre et illimitée de ce métal, le moyen d'augmenter la circulation monétaire de façon à remédier à la baisse des prix et au resserrement du crédit qui avaient été la conséquence de la crise de 1873.

L'opposition soulevée par l'acte de 1873 devint si vive qu'en 1878 le Congrès se décida à passer le *Bland-Allison Act*, qui enjoignait au Trésor d'acheter mensuellement entre deux et quatre millions de dollars de lingots d'argent. Mais cette mesure ne satisfait ni les *silverites*, ni les inflationnistes, qui obtinrent une nouvelle intervention législative en 1890. Le Congrès passa le *Sherman Silver Purchase Act*, couramment dénommé *Sherman Law*, qui enjoignait au Trésor d'acheter mensuellement sur le marché des métaux précieux 4.500.000 onces d'argent au moyen d'émissions de *legal treasury notes*. Mais cette mesure n'arrêta pas la chute des cours de l'argent. La valeur du métal précieux contenu dans une pièce d'argent d'un dollar, qui était de \$ 1.02 en 1872, était tombée à \$ 0.72 en 1889 et, après être remontée à \$ 0.76 en 1891, fléchit rapidement jusqu'à \$ 0.60 en 1893, et à moins de la moitié de sa valeur nominale pendant les trois années suivantes.

Cette situation anormale mettait le trésor aux prises avec de graves difficultés. Déjà l'application du *Bland-Allison Act* de 1878 avait rendu difficile le maintien d'une réserve d'or suffisante pour assurer la stabilité de la monnaie papier. Le *Silver Purchase*

Act de 1890 aggrava dangereusement cette situation monétaire et contribua, sans nul doute, à la gravité de la crise économique de 1893. Aussi n'est-il pas étonnant que les élections présidentielles de 1896 aient mis presque exclusivement en jeu le problème de l'argent.

Le parti républicain réunit le premier la convention où il devait définir sa politique et désigner son candidat à la présidence. Présidée par Marcus A. Hanna ⁽⁹⁾, la convention adopta le principe de l'étalon or comme tremplin électoral et désigna le Major W. M. McKinley comme candidat à la présidence.

Quelques semaines plus tard, le parti démocrate tint à son tour sa convention à Chicago où, après une session orageuse, fut adopté le principe de la frappe libre de l'argent, grâce à une majorité d'agrariens et de *silverites*. William J. Bryan, qu'avais mis en vedette une brillante plaidoirie de trois heures en faveur du *free silver*, fut désigné comme candidat démocrate à la présidence, en dépit de la redoutable concurrence de Richard P. Bland, surnommé le *Père du free silver*.

Ainsi, pour la première fois, les deux vieux clans politiques américains s'étaient décidés à prendre parti dans la question de l'argent et à opposer leurs doctrines d'une façon non équivoque.

La convention du *Populist Party* se réunit plus tard, en juillet seulement — faute de tactique qui

(9) *Marcus A. Hanna*, étude biographique remarquable d'HERBERT CROLY, qui met en pleine lumière la façon dont les partis politiques américains sont dirigés et les présidents des Etats-Unis nommés.

devait lui coûter cher. Les dirigeants du parti avaient en effet espéré que les deux partis adverses introduiraient tous les deux dans leur programme électoral le principe du *Gold Standard*. L'attitude du parti démocrate, à laquelle ils s'attendaient peu, les plaça devant le dilemme suivant : ou désigner un candidat populiste à la présidence, au risque de diviser les voix des fermiers et des *silverites* et d'assurer ainsi l'élection du candidat républicain; ou inviter les membres du parti à voter pour le champion démocrate du *free silver*, mais perdre le bénéfice de quatre années d'efforts. Le parti populiste choisit avec raison la seconde solution et invita ses membres à donner leurs voix à Bryan, tout en réservant son indépendance comme tiers parti dans les élections d'Etats.

La lutte électorale s'engagea donc sur le terrain des étalons monétaires. Cette *Battle of Standards*, comme on la désigne aux Etats-Unis, fut la plus violente campagne électorale depuis celle de 1860. Après avoir dépensé des sommes énormes et répandu par la voie de la presse les nouvelles les plus calomnieuses, le parti républicain fit triompher le principe de l'étalon or et la candidature de McKinley.

Le *Populist Party* reçut de ce fait un coup mortel et disparut définitivement en 1903.

SECTION V

La Question Agraire de 1896 à 1910

En résumé, « avant 1870, l'histoire américaine présentait deux caractères distinctifs auxquels on peut rattacher tous ses autres aspects. Il y avait, en premier lieu, l'histoire de l'occupation d'un continent par un peuple civilisé et, secondement, il y avait l'histoire de la lutte entre deux systèmes économiques et sociaux incompatibles appliqués dans les deux grandes régions du pays (le Nord et le Sud). Un de ces aspects est passé à l'arrière plan après la guerre civile; l'autre, après la disparition à peu près totale, peu d'années après, des territoires adaptés aux besoins des pionniers individuels. Avant la guerre civile, il n'y avait pas eu de grandes concentrations ou combinaisons financières; mais l'effet stimulant de la guerre au point de vue économique, le développement de la notion d'association et les grands progrès des sciences appliquées firent naître dans la suite des combinaisons et des concentrations de capitaux présentant une importance de premier plan. En même temps, la disparition des frontières empêchait les opprimés et les mécontents de chercher, comme auparavant, de nouveaux horizons. Le résultat fut l'apparition d'une tendance vers le développement d'organisations de défense et de coopération dont le *labor movement* constitua un des aspects et

le *farmers' movement* un autre. Les *Granges* furent organisés pour lutter contre le « plus grand capitalisme » sous toutes ses formes. Ils le voyaient dans les grandes compagnies de chemins de fer : ils s'efforcèrent de les assujettir à un contrôle; ils le voyaient dans la politique : ils organisèrent des partis indépendants; ils le voyaient dans les grandes entreprises industrielles et dans leurs agents, les intermédiaires : ils tentèrent de rétablir leur indépendance économique par l'organisation d'entreprises coopératives. Les *Greenbackers* et les *Populists* croyaient que la force du « plus grand capitalisme » résidait dans le système monétaire du pays : ils proposèrent, pour briser sa puissance, l'émission de la monnaie fiduciaire. Ainsi, sous une forme ou sous une autre, la lutte avait été conduite par les organisations agricoles, par les *labor unions* et par les partis politiques ou des factions au sein des partis politiques, jusqu'à ce qu'elle semblât avoir abouti à un mouvement national de réforme politique, sociale et économique » (10).

Mais nous avons vu que l'organisation du parti populiste, en tant que troisième parti, avait abouti à une faillite presque complète. Cet échec fut pour beaucoup dans le calme qui succéda de 1896 à 1910 aux efforts désordonnés des organisations de fermiers que nous venons de mettre en lumière. Découragés par l'inutilité de leurs tentatives, calmés plus encore par la prospérité de l'agriculture pendant la première décade du xx^e siècle, les paysans abandon-

(10) SOLON J. BUCK : *The Granger Movement*.

nèrent pour un temps leurs ambitions politiques. Il faut ajouter que le parti républicain, alors au pouvoir, avait fini par se rendre compte de la légitimité des réclamations des cultivateurs et s'était décidé à voter des lois qui donnaient satisfaction à certaines d'entre elles : notamment le contrôle des chemins de fer par les autorités fédérales et d'Etats, l'élection directe des sénateurs par le peuple, la distribution gratuite des lettres et des colis postaux à la campagne, l'organisation de caisses d'épargne postales, l'amélioration des routes fédérales, des mesures de défiance à l'égard des *trusts*.

Toutes ces mesures, échelonnées entre 1896 et 1910, quoique tardives, furent cependant le fruit de l'activité déployée par les organisations agricoles avant la dissolution du *Populist Party*.

Si toute activité politique a été à peu près bannie de ces organisations entre 1896 et 1910, elles n'en ont pas moins poursuivi leur action économique, sous la forme, notamment, de coopératives agricoles dont les plus célèbres sont l'*Ancient Order of Gleaners*, dans le Michigan, et l'*American Society of Equity*, dans le Wisconsin. Malheureusement, cette activité elle-même fut compromise par l'application abusive du *Sherman Anti Trust Act* de 1890 aux coopératives agricoles.

CHAPITRE II

Les éléments économiques, politiques et sociaux qui ont conditionné dans le North Dakota l'apparition et le développement de la " Nonpartisan League ".

En 1920, date de son apogée, la « Nonpartisan League » étendait ses ramifications sur treize Etats (1). Mais il serait oiseux d'en étudier successivement les manifestations dans les diverses contrées. Nous choisirons donc un Etat type pour lequel les conditions de son développement et le rôle joué par elle donnent une idée particulièrement juste des caractères de la ligue envisagée dans son ensemble. Si le North Dakota nous a paru spécialement désigné à notre choix, c'est non seulement parce qu'il est le berceau de cette organisation, mais parce que tous les fac-

(1) A savoir le North Dakota, le Minnesota, le South Dakota, le Montana, l'Idaho, le Washington, le Colorado, le Nebraska, l'Iowa, l'Oklahoma, le Kansas, le Texas et le Wisconsin.

teurs économiques et politiques qui y ont conditionné son développement se sont manifestés dans les autres Etats avec un parallélisme assez rigoureux. C'est enfin dans le North Dakota que le programme politique et économique de la ligue a reçu un commencement de consécration législative.

Ce n'est qu'en novembre 1889 que le North Dakota a été incorporé à la Confédération américaine en tant qu'Etat (2). Les frontières que lui assignait l'acte d'incorporation lui donnaient une superficie de 70.837 milles carrés, soit à peu près un tiers de la France continentale (y compris l'Alsace-Lorraine, mais à l'exception de la Corse). En 1920, sa population s'élevait à 646.872 habitants (3), dont 86,4 % ont été classés comme appartenant à la population rurale, de sorte que cet Etat a été et demeure toujours essentiellement agricole (4). Environ la moitié des terres cultivées est réservée à la culture du blé de mars; le blé ordinaire, l'avoine, l'orge, le lin, le foin, le seigle et les pommes de terre sont les produits de l'autre moitié (5). Cette culture presque exclusive des

(2) Avant cette date, le North Dakota formait avec le South Dakota, un territoire fédéral, connu sous le nom de « *Territory of Dakota* ».

(3) *Fourteenth Census of the United States*, Bulletin 1920. Cette population représente une densité de 9,2 habitants par mille carré. La France, à la même date, comptait 185 habitants par mille carré.

(4) *Ibid.* En vue du recensement, la population rurale comprend tous les habitants résidant dans les villes ayant une population de moins de 2.500 habitants.

(5) *United States Department of Agriculture, Yearbook 1920*. Il faut noter que l'extension de la culture du blé ordinaire ne date que de quelques années et a tenu à la découverte d'un blé adapté au climat rigoureux du North Dakota.

céréales à petits grains, et notamment du blé de mars, puise sa principale cause dans les caractères particuliers du sol et du climat de cette région.

Pendant des siècles, le North Dakota était resté inculte. Il servait de vaste terrain de chasse à des Indiens nomades qui avaient coutume, chaque automne, de mettre le feu aux herbages de ces immenses plaines, desséchés par un été court, mais brûlant. Il en était résulté une accumulation de cendres riches en sels minéraux et propres à la culture du froment. Le sol convenait aussi particulièrement à la croissance des herbacées, trèfle, luzerne, etc...; mais les hivers longs et rigoureux, en obligeant le bétail à rester de longs mois enfermé dans les étables, en rendaient l'élevage onéreux. La chaleur des étés permettait au contraire aux céréales de parvenir rapidement à maturité et c'est pourquoi les premiers pionniers, qui occupèrent les terres vierges du North Dakota, s'y adonnèrent presque uniquement à la culture des céréales à petits grains, et notamment du blé de mars qui donne une farine de première qualité. Le North Dakota est resté depuis cette époque l'un des principaux Etats producteurs de froment de l'Amérique du Nord.

Le rendement d'une culture dépendant avant tout de la fertilité du sol, il est évident que la prospérité du North Dakota serait dangereusement menacée par l'application de méthodes agricoles défectueuses qui, demandant à la terre plus qu'elle ne peut normalement produire, finiraient par l'épuiser pour de longues années. Or, pour des raisons diverses, les agri-

culteurs du North Dakota ont été précisément amenés à empiéter sur leur capital en outrepassant les limites d'une exploitation raisonnable.

Le North Dakota, comme la plupart des Etats situés à l'Ouest et au Nord du Mississippi, a été peuplé à l'origine et pour la plus grande part grâce à l'action directe du Gouvernement (6). Les exploitations agricoles y sont donc d'une dimension relativement restreinte pour les Etats-Unis. Mais l'application du machinisme à l'agriculture, — en rendant plus rémunératrices les vastes exploitations, — ainsi que le prix peu élevé des terres — au moins jusqu'en 1920 — favorisèrent l'accroissement de la superficie moyenne des exploitations, qui passa de 271,2 acres en 1880 à 486,7 acres en 1920 (7). Depuis cette date, malheureusement, on assiste à une évolution inverse qui, prenant sa source dans les régions plus riches de l'Est et où la terre est plus coûteuse, tend à contaminer tout l'Etat. L'accroissement de la population et l'augmentation du prix des terres amènent une diminution progressive de la superficie moyenne des exploitations qui se morcellent rapidement, en même temps que la culture extensive fait place peu à peu à la culture intensive, plus rémunératrice pour les terres d'un prix élevé. Le danger, une fois entré dans cette voie, est d'intensifier la production exagérément, quitte à épuiser le sol. Et c'est en fait ce que l'on constate trop fréquemment.

(6) Voir *infra*, p. 5, sous Homestead Act of 1862.

(7) *Fourteenth Census of the United States*. Bulletin 1920. Agriculture North Dakota (p. 3).

D'un autre côté, les propriétaires des terres tendent de plus en plus à en confier l'exploitation à des fermiers (*tenants*) (8), qui, visant le gain immédiat sans se préoccuper exagérément de l'avenir, épuisent le sol au lieu d'y introduire des améliorations dont ils ne profiteraient peut-être pas. 2,1 % seulement des exploitations en 1880 étaient exploitées par des fermiers, alors qu'en 1920 il y en avait 27,7 %. En d'autres termes, sur 3.790 exploitations, 78 seulement en 1880 étaient aux mains de fermiers, alors qu'il y en avait 19.918 sur 77.690 en 1920 (9).

Un symptôme plus inquiétant encore est l'endettement croissant des cultivateurs du North Dakota. Le montant total des charges hypothécaires portant sur les exploitations agricoles de cet Etat est passé de 11.168.854 dollars en 1880 à 108.284.682 dollars en 1920. Le pourcentage des exploitations hypothéquées est passé, dans la même période, de 48,7 % à 75,9 % pendant que le montant moyen de l'hypothèque pas-

(8) Nous employons ici exceptionnellement le terme fermier dans le sens juridique de tenancier en raison d'un bail à ferme. Le terme anglais *farmer* a le sens beaucoup plus général de cultivateur. Nous emploierons généralement le mot fermier dans ce dernier sens.

(9) *Fourteenth Census of the United States*. Bulletin 1920, Agriculture North Dakota, p. 3. Il est intéressant de noter que le développement du fermage est étroitement lié aux crises économiques de 1873, 1893, 1907 et 1920. Il faut y ajouter, spécialement pour le North Dakota, l'influence des périodes de pluies dévastatrices de 1887, 1895, 1903, 1911 et 1920. Enfin, une enquête spéciale du département d'Agriculture indique, en 1923, que le fermage s'est développé énormément dans le North Dakota pendant la période de stagnation au point de vue agricole que furent les années 1920, 1921 et 1922. Voir sur ces divers points HENRY C. WALLACE (Secrétaire de l'Agriculture) : *The Wheat Situation*, 1923. — H. L. MOORE : « *Forecasting the crops of the Dakotas* », *Political Science Quarterly*, vol. xxv, n° 2, juin 1920.

sait de 14,8 % à 28,50 % de la valeur de l'entreprise hypothéquée (10).

Développement du fermage et accroissement des charges hypothécaires ne sont point des phénomènes particuliers au North Dakota. On les retrouve dans tous les Etats agricoles de la Fédération; mais ils se sont manifestés avec plus d'ampleur dans les *North West Central States*, et tout spécialement dans l'Etat qui nous occupe. Les progrès de la colonisation et l'accroissement de la population, en amenant la mise en exploitation de terres de moins en moins riches et à rendement moins rémunérateur, furent parmi les principales causes de l'endettement croissant des agriculteurs. Il en résulta un découragement qui explique dans une large mesure la substitution progressive du fermage à l'exploitation des terres par leurs propriétaires. Mais ce qui paraît avoir le plus contribué à précipiter cette évolution, c'est l'organisation defectueuse du crédit agricole (11).

Jusqu'à la promulgation du *National Banking Act* en 1863 (12), les diverses banques existant aux Etats-Unis étaient des organismes privés établis en vertu de chartes d'Etats. Le contrôle exercé sur eux

(10) *Fourteenth Census of United States*. Bulletin 1920, Agriculture, North Dakota.

(11) Voir A. S. TOSTLEBE : *The Bank of North Dakota : an experiment in agrarian banking*, dans *Columbia University Studies in History, Economics and Public Law*, vol. CXIV, n° 1 (1924). M. TOSTLEBE donne un tableau très précis du fonctionnement du crédit et de la situation financière dans le North Dakota avant et pendant le fonctionnement de la *Nonpartisan League*.

(12) Cette loi plaçait simplement les banques privées sous le contrôle du gouvernement fédéral, en leur imposant une certaine organisation, en limitant leur champ d'activité, mais en leur laissant le droit d'émettre des billets de banque.

par les autorités de l'Etat, dont émanait la charte, était si fugitif que ces banques avaient pu inonder le pays d'une monnaie fiduciaire, présentant peu de garantie. Pratiquant en outre, et très largement, la spéculation sur les terrains, elles offraient peu de ressources aux cultivateurs aux abois. L'Act de 1863, qui créait des banques nationales soumises dans une certaine mesure au contrôle du gouvernement fédéral, n'améliora que bien peu les conditions du crédit agricole. Le capital minimum de ces banques étant fixé par la loi à 50-000 dollars, peu nombreuses furent les communautés rurales assez riches pour fonder semblables institutions de crédit.

Bien plus, le prêt hypothécaire fut interdit aux banques nationales en 1865, sous la législature suivante, ce qui enlevait le bénéfice de leur création aux propriétaires d'entreprises agricoles.

D'un autre côté, dans son œuvre d'assainissement monétaire, le gouvernement fédéral, en imposant une taxe de 10 % sur toute émission de billets de banque d'Etat, contribua, quoique dans une assez faible mesure, à acculer à la ruine plusieurs banques d'Etat qui étaient alors, sinon les uniques institutions de crédit rural — la loi de 65 n'avait pas été en effet appliquée rigoureusement par les banques nationales — du moins les principales ⁽¹³⁾.

Après avoir décidé en 1900 qu'un capital de 25.000 dollars, au lieu de 50.000, suffirait pour créer des banques nationales dans les villes de moins de 3.000

(13) Cela devait expliquer dans une certaine mesure l'agitation inflationniste des fermiers entre 1873 et 1896, dont nous avons parlé dans le chapitre premier.

habitants, le Congrès, en 1913, à l'époque de la création du *Federal Reserve Banking System*, autorisa les banques nationales à consentir des prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 25 % du montant total de leur capital et de leurs réserves et de 30 % de leur dépôts à terme. Les banques fédérales de réserve étaient, en outre, autorisées à réescompter les effets agricoles à échéance de neuf mois ou moins, alors que seul le papier commercial à moins de quatre-vingt-dix jours pouvait être admis au réescompte.

Ces mesures permettaient aux agriculteurs d'obtenir plus facilement du crédit; mais ce n'est que depuis 1916 que le gouvernement fédéral s'est préoccupé d'organiser des institutions adonnées spécialement au crédit agricole. Cette année-là, fut promulgué le *Federal Farm Loan Act* prévoyant la création de douze *Federal Land Banks* et d'un nombre illimité de *Joint Stock Land Banks* dans le cadre du *Federal Reserve System*. Puis, en 1921, le Congrès transforma la *War Finance Corporation* en un organisme destiné à financer l'exportation des produits de l'agriculture et à permettre aux coopératives agricoles de conserver ces produits dans l'attente de conditions de vente rémunératrices. Finalement, en 1923, il a préconisé la création de douze *Federal Intermediate Credit Banks* fonctionnant comme institutions de crédit agricole à long terme, c'est-à-dire de crédit portant sur une période de plus de neuf mois. A la même date, il a en outre rendu possible l'organisation de *National Agricultural Credit Corporations*. Ainsi, en moins de dix ans, le Congrès a créé un sys-

tème complexe de banques établies pour faire face aux besoins croissants du crédit agricole.

En ce qui concerne spécialement le North Dakota, ses agriculteurs, avant la création des *Federal Intermediate Credit Banks*, devaient s'adresser pour le crédit à long terme à des compagnies d'assurances sur la vie, à des *Trust Companies* ou même à des particuliers qui pratiquaient ce genre d'opérations par l'intermédiaire de banques locales.

Quant à ces dernières, elles ne s'adonnaient elles-mêmes qu'aux opérations à court terme, consistant généralement en prêts sur titres de crédit, garantis par un gage mobilier, et à un taux d'intérêt très élevé. Ces banques s'adressaient généralement aux grands établissements de crédit de Minneapolis pour obtenir des avances au moment des moissons et pour y déposer leurs réserves pendant l'hiver et le printemps.

Pourtant, la source la plus importante de crédit à court terme était trouvée par le cultivateur chez les commerçants qui lui vendaient à crédit les machines agricoles, les vêtements, les produits alimentaires et autres articles nécessaires à son existence et à son travail. Mais, comme les banques, les commerçants lui imposaient un taux d'intérêt exorbitant sans compter divers frais supplémentaires qui majoraient sensiblement le taux effectif ⁽¹⁴⁾. Jusqu'en 1914, le taux légal d'intérêt fut fixé à 12 %, mais à cette épo-

(14) M. John S. Williams, contrôleur national de la monnaie, constatait, en 1916, que pendant l'année précédente plus de la moitié des Banques Nationales du North Dakota avaient imposé un taux d'intérêt de 12 % et souvent plus. Son rapport donne plusieurs exemples de taux d'intérêts variant de 15 % à 48 %.

que, la législature du North Dakota le réduisit à 10 %. Malheureusement, la seule ressource contre des taux exorbitants consistant en une demande en restitution des intérêts indûment payés, la loi resta lettre morte; car l'agriculteur hésitait à poursuivre le banquier local qui était son unique pourvoyeur de crédit. Il préférerait donc accepter des taux usuraires plutôt que de se voir fermer les guichets de la banque.

Comme, d'autre part, les échéances des crédits à court terme et les dates de paiement des intérêts des crédits à long terme, étaient généralement fixées aux mois de septembre et d'octobre, le cultivateur était amené, pour faire face à ses obligations, à vendre ses produits dès la récolte et souvent même sur pied. Il en retirait un vil prix; car le marché est toujours inondé d'offres à ce moment, alors que, s'il avait pu attendre quelques mois, il eût pu réaliser un bénéfice plus appréciable.

Cependant, quelque préjudiciables que fussent pour les agriculteurs les conditions du crédit agricole, leurs récriminations les plus vives s'adressaient à la mauvaise organisation du marché des grains. C'est sur ce terrain surtout qu'a été menée la longue lutte des fermiers du North Dakota pour l'amélioration de leur sort (15).

(15) L'exposé le plus détaillé de l'histoire de l'organisation et des ramifications multiples du marché des grains, est contenu dans le *Report on the grain trade* (6 volumes) dressé par la *Federal Trade Commission* à la suite d'une enquête menée entre 1917 et 1920. Un résumé excellent de ce rapport est donné par MAX J. WASSERMAN, dans *L'Œuvre de la Federal Trade Commission*, tome XIII de la *Bibliothèque de l'Institut de Droit Comparé de Lyon*, Giard, Paris, 1925, pp. 337-454.

Les caractères particuliers du marché américain des grains, pendant la seconde moitié du xix^e et le début du xx^e siècle, ont été conditionnés dans une large mesure par le rapide développement pendant cette période des voies de communication. Comme nous l'avons signalé dans l'introduction, la construction des chemins de fer a marqué la fin de l'ère du pionnier. Le fermier, jusque là retranché de la vie civilisée, devait compter avant tout sur sa propre industrie pour satisfaire à la majorité de ses besoins et pour alimenter en produits de toute espèce la contrée dans laquelle il s'était confiné. La voie ferrée, en lui ouvrant les marchés éloignés — Chicago en particulier (16) — lui permit de se spécialiser dans les cultures les mieux adaptées aux conditions du sol et du climat et par là même les plus rémunératrices. Mais l'éloignement des débouchés creusa plus profondément l'abîme qui séparait le producteur du consommateur et laissa le champ libre aux intermédiaires qui se multiplièrent avec la rapidité propre aux parasites.

Les campagnes furent envahies par des commissionnaires (*commission men*) venus pour vendre aux agriculteurs des machines agricoles, des engrais, etc.. et pour leur acheter les produits de leurs fermes qu'ils revendaient à Chicago ou ailleurs, soit pour leur propre compte, soit comme de simples courtiers, pour le compte d'un tiers. Ces intermédiaires, ces *middle men* comme on les appelle cou-

(16) V. TAYLOR : *History of the Board of Trade of the City of Chicago*, et les *Annual Reports of the Chicago Board of Trade*, 1858-1924.

ramment, ne se faisaient pas faute d'abuser de l'ignorance des fermiers pour les tromper sur la qualité et le poids de leur récolte. Mais ces derniers purent toujours, en usant de circonspection, échapper à ces manœuvres frauduleuses, tant que le principe de la libre concurrence vint opposer les uns aux autres les commissionnaires à la recherche des clients.

Peu à peu, l'on se mit à construire dans les campagnes des bâtiments spécialement aménagés pour l'emmagasiner des grains : les *elevators*. Ils se divisaient en maisons particulières (*individual houses*), procédant en toute indépendance à l'achat, à l'emmagasiner et à la vente des grains, et en maisons de ligne (*line houses*), organisations groupant sous une même direction un certain nombre d'*elevators* concentrés généralement dans la même région. Vers 1880, toutes les opérations d'achat, de stockage et de vente de céréales dans le North Dakota, étaient presque entièrement monopolisées par ces entreprises. Mais celles-ci, qui écoulaient leurs stocks sur les marchés centraux par l'intermédiaire de commissionnaires ou d'entreprises d'achat pour revente contre commission (*commission house*), étaient souvent victimes de leurs pratiques commerciales déloyales. Elles avaient aussi à se plaindre de la négligence des compagnies de chemins de fer à leur égard. Cette situation les amena à former une *State Elevators Association* qui confia la défense de leurs intérêts dans les marchés de tête de ligne (*terminal market*) à tout un corps de contrôleurs de poids (*weighers*) et d'inspecteurs.

Les *elevators* eurent aussi à lutter contre les acheteurs sur rail (*track buyers*) et les acheteurs sur place (*scoop shovellers*) (17). Ces intermédiaires circulaient dans la campagne pour acheter les récoltes et les expédier directement sur les marchés où les conditions de vente semblaient favorables. N'ayant point de capitaux investis en magasins par le stockage des grains, ils pouvaient offrir aux producteurs des prix d'achat plus élevés que les *elevators*, et leur faire ainsi une concurrence ruineuse. Pour se défendre contre ces nouvelles catégories d'intermédiaires, les maisons particulières et de ligne avertirent les *commission men* et les *commission houses* des marchés de têtes de ligne qu'ils n'auraient plus à compter sur leur clientèle s'ils acceptaient d'acheter les grains des acheteurs sur rail et sur place. Elles s'adressèrent également aux compagnies de chemins de fer et obtinrent d'elles des conditions de faveur dans la fourniture des wagons (*car supply*). Par ces procédés, elles parvinrent à éliminer la concurrence de ces intermédiaires et leur entente contre un ennemi commun eut pour résultat d'uniformiser les prix d'achat, de sorte qu'après l'élimination des *track buyers* et des *scoop shovellers*, le fermier n'eut plus aucun intérêt à s'adresser à une maison plutôt qu'à l'autre. Cette situation constituait le premier symp-

(17) Les *Track Buyers* (acheteurs sur rail) achetaient le grain chez le fermier ou à des *elevators* et le chargeaient ensuite sur des wagons pour être transporté là où le marché paraissait favorable. Les *Scoop-Shovelers* (acheteurs sur place) achetaient le grain chez le fermier et le chargeaient sur les wagons à l'aide de pelles.

tôme de la tendance monopolisatrice qui commençait à se manifester sur les marchés des grains.

C'est alors que les compagnies de chemins de fer favorisèrent la monopolisation du commerce des céréales par quelques grandes firmes, les maisons de tête de ligne (*terminal market elevator companies*), en leur accordant des rabais sur les frais de transport et d'entrepôt. Ainsi, vers 1888, au moment où le North Dakota entraît comme Etat dans la Confédération américaine, le marché central des grains de Chicago était entre les mains d'un monopole de fait ⁽¹⁸⁾.

L'extension du réseau ferroviaire des *North West Central States* amena le développement d'un nouveau marché central pour le froment à Minneapolis où la puissance énorme des chutes de Saint-Antoine, sur le Mississippi, favorisait la construction des moulins. L'importance de ce marché ne s'accrut cependant que progressivement jusque vers 1886, époque où l'invention de deux machines, en changeant les procédés de la meunerie, amena le peuplement rapide des plaines situées au Nord et à l'Ouest du Minnesota. Le *hard chilled iron roller*, combiné avec le moulin à cylindres en usage en Hongrie, permit de moudre le blé de mars, alors qu'une machine à bluter d'un genre nouveau, la *croix*, permettait d'en tirer une farine de première qualité ⁽¹⁹⁾. Cette région, qui convenait presque exclusivement à la culture du blé de mars, subit

(18) T. E. BOYLE : *Speculation and the Chicago Board of Trade*.

(19) Y. W. C. EDGAR : *The story of a grain of Wheat*.

de ce fait seul un essor rapide dont profita le marché de Minneapolis.

Ce sont ces mêmes circonstances qui amenèrent le peuplement rapide du North Dakota entre 1881 et 1889. Mais là, comme dans les Etats situés plus au Sud, le commerce des grains fut bientôt presque entièrement monopolisé par les maisons de tête de ligne. Et comme les cultivateurs de cet Etat, alors au début de leur exploitation, avaient peu de capitaux disponibles, il leur était difficile de résister à cet encerclement en construisant leurs propres *elevators*. Cependant, comme leur blé d'excellente qualité faisait prime sur le marché, ils purent le transporter eux-mêmes à Minneapolis, où ils trouvèrent à l'écouler à bon compte. Mais les grandes maisons d'achat de blé sur place répondirent à cette politique en s'efforçant d'organiser et de contrôler le marché central de Minneapolis.

A cet effet l'*Association of Millers* (l'association des minotiers) de Minneapolis changea son nom et modifia son organisation. Elle devint la *Minneapolis Chamber of Commerce*, de façon à pouvoir effectuer toutes les opérations propres à une bourse de grains. En 1883, la législature du Minnesota consacrait cette institution nouvelle en lui accordant une charte spéciale qui lui conférait des pouvoirs extraordinaires ⁽²⁰⁾. Chaque part sociale, dans la Chambre de Com-

(20) Les pouvoirs judiciaires conférés à cette Chambre de Commerce méritent une mention spéciale. Cette institution se vit déléguer les pouvoirs d'une véritable Cour de Justice (V. *General Laws of Minnesota*, 1883. Chapitre 138). Quoique relevant du contrôle exclusif des membres de la Chambre de Commerce, ce tribunal d'un nouveau genre avait le droit d'assigner des témoins,

merce conférait à son titulaire une voix dans les délibérations et tout compagnie commerciale avait le droit de posséder autant de parts qu'elle en pouvait acheter. En 1906 l'organisation comprenait 318 membres, parmi lesquels deux seulement étaient propriétaires d'exploitations agricoles (21). Tous s'étaient coalisés de façon à ce que l'on fut obligé de passer par l'intermédiaire de l'un d'eux pour vendre ou acheter des produits agricoles. Grâce à cette politique, la *Minneapolis Chamber of Commerce* obtint rapidement le contrôle exclusif de tout le marché des grains des *North West Central States*.

Les attaques dirigées par les agriculteurs contre cette organisation des marchés des grains se sont répétées fréquemment. Non pas qu'ils aient jamais songé à se plaindre des prix de détail qu'ils trouvent au contraire relativement élevés, mais ils critiquent le nombre excessif des *middle men* qui, s'interposant entre le consommateur et le producteur, enlèvent à

d'arbitrer les litiges qui s'élevaient entre deux ou plusieurs de ses membres, ou entre ses membres et un tiers. Ses jugements, une fois enregistrés par une Cour de District, avaient la même force obligatoire que les décisions rendues par ces cours elles-mêmes. La procédure était secrète; le jugement seul était publié. Ces pouvoirs exorbitants rappellent ceux alloués à la *Star Chamber* organisée en Angleterre sous Henri VII et supprimée par Charles 1^{er}. Voir, relativement à la jurisprudence disciplinaire du *Board of Trade of Chicago*, M. J. WASSERMAN, *op. cit.*, p. 402, note 99.

(21) C. E. RUSSELL, dans *The story of Nonpartisan League*, affirme que, d'après la commune renommée, ces deux fermiers s'occupaient non de la culture de froment, mais d'opérations de banques.

ce dernier une part importante de ses bénéfices, sous prétexte d'opérations commerciales à caractère spéculatif et sans grand intérêt au point de vue économique. Le fermier se lamentait, a-t-on dit, de ce qu'on lui payait la valeur d'un picotin, alors qu'il donnait un boisseau, tandis que le consommateur payait pour un boisseau et ne recevait qu'un picotin.

Qu'y a-t-il de fondé dans ces critiques ?

C'est un fait que tous les *elevators* des maisons de ligne, situés généralement le long des voies ferrées et, plus particulièrement, aux embranchements, offraient aux fermiers les mêmes conditions d'achat qui ne différaient d'ailleurs pas de celles des marchés centraux. Les producteurs n'avaient donc plus aucun intérêt à envoyer leurs récoltes dans les marchés pour éviter des intermédiaires inutiles. D'autre part, les compagnies de chemins de fer, d'accord avec les maisons de ligne et de tête de ligne, refusaient systématiquement de fournir aux fermiers des wagons nécessaires au transport de leurs produits.

Si, pour s'affranchir de cette tutelle, un groupement de cultivateurs établissait un *elevator* coopératif, les maisons de ligne, consentant un sacrifice momentané, élevaient les prix d'achat à un point tel que l'organisation coopérative était obligée de fermer ses portes. Elles abaissaient ensuite les prix de façon à compenser leurs pertes.

Les agriculteurs étaient également bernés par le système instauré par les bourses de grains pour classer le froment en catégories de qualités différen-

tes (22). Les prix variaient du simple au double entre le blé de qualité inférieure et celui de qualité supérieure. Lorsque, par exemple, le boisseau de blé de la plus basse qualité se vendait 15 cents, celui de la meilleure valait 30 cents (23). Malheureusement, la détermination de la qualité d'un froment donné se faisait arbitrairement d'après l'examen, par un inspecteur ou un représentant local d'une maison de ligne, de l'aspect extérieur du grain. Si celui-ci leur paraissait ridé, pâle, mouillé, malpropre, léger ou mélangé avec des graines étrangères, ils le considéraient comme de la qualité 3 ou 4. Les fermiers prétendaient ordinairement que ces inspecteurs sous-estimaient méthodiquement la qualité de leur blé pour le payer moins cher. Il semble que leurs critiques à ce point de vue aient été justifiées si l'on considère que les blés de qualité 3 et 4 achetés par les *elevators* centraux étaient, après avoir été mélangés à des blés de 1^{re} et 2^{me} qualités, vendus comme appartenant aux qualités 1 et 2. Aussi les agriculteurs réclamaient-ils avec raison que la qualité de leurs grains fut estimée, non d'après leur aspect extérieur, mais d'après la farine qu'on en tirait. Les *elevators* appliquaient, pour la détermination du poids de déchets contenus dans le

(22) Le froment était ordinairement divisé en six qualités, à savoir : les blés durs de mars numéros 1, 2, 3 et 4 ; le blé rejeté, c'est-à-dire considéré comme étant de qualité insuffisante pour être moulu, et enfin le blé échantillon que l'on vendait sur simple échantillon au plus haut enchérisseur. Cette classification a été modifiée par le *Federal Grain Standards Act* de 1916.

(23) Actuellement, dans le commerce des grains, le *bushel* ou boisseau ne représente pas un volume donné de grain, mais un poids de 60 livres.

blé, un pourcentage fixe de 2 1/2 à 3 livres par boisseau, alors que des expériences multiples prouvaient que dans les grains de qualité inférieure 1/2 livre était une évaluation largement suffisante. Ces déchets venaient naturellement en défalcation du prix total, ce qui n'empêchait pas le cultivateur de payer pour leur transport à Minneapolis où les *elevators* centraux, après un triage du grain, les vendaient à des maisons qui les utilisaient en les mélangeant au fourrage destiné à la nourriture du bétail et qu'on vendait fort cher aux fermiers outrés de ces procédés (24).

Ces derniers critiquaient enfin le mode de détermination des cours du blé. Les prix qu'ils recevaient pour leurs récoltes étaient fixés par le jeu des opérations de spéculation du *Board of Trade of Chicago* sans qu'on tint compte des facteurs économiques du problème et notamment de la question du coût de production. Les spéculateurs faisaient baisser les cours au moment de la récolte pour dépouiller à bas prix les agriculteurs de leurs produits, puis provoquaient une hausse dont ne profitait point le producteur mécontent (25). Les prix que leur offraient les compagnies d'*elevators* étaient donc les prix du cours

(24) Les accusations formulées à ce sujet ont été pleinement établies dans une procédure judiciaire et les dépositions faites dans le même sens au cours d'une enquête législative spéciale ont été analysées par C. E. RUSSELL dans sa *Story of the Nonpartisan League*.

(25) Cette activité spéculative du *Board of Trade* de Chicago est mise en évidence par le fait qu'en 1915, sur 17.000.000.000 de boisseaux de blé sur lesquels ont porté les opérations de cet organisme, 25.000.000 seulement ont atteint réellement le marché de Chicago. *Testimony of S. H. Greely before a committee of the National House of Representatives investigating the grain exchanges. Sixty-third Congress, 2^o session.*

fixé par le *Board of Trade* de Chicago, moins les frais de transport, le déchet et le bénéfice gardés par les *elevators*. Et, comme les opérations à terme en faveur dans la bourse de Chicago étaient l'occasion d'un véritable jeu aux conséquences les plus imprévues, les intérêts des producteurs étaient très généralement sacrifiés (26).

Il faudrait mentionner enfin, pour compléter ce triste tableau, les abus commis dans la manutention des grains par les nombreux intermédiaires échelonnés entre le paysan et le consommateur (27). Mais ce qui précède suffit à expliquer l'irritation des fermiers du North Dakota et les tentatives de résistance de leur part qui ont précédé la formation de la *Non Partisan League*.

Ils essayèrent, en premier lieu, d'organiser des *elevators* coopératifs ; mais nous avons vu que cette tentative avait été vouée à un échec, parce qu'ils

(26) Cf. : P. R. FOSSUM : *The Agrarian Movement in North Dakota*, p. 22.

(27) Tels que l'usage de bascules fausses, des procédés perfectionnés destinés à aspirer une partie du grain emmagasiné dans les *elevators* pour le compte des agriculteurs, afin de les frustrer d'une partie de leur récolte, des frais supplémentaires exigés par les *elevators* pour des services imaginaires, la multiplication abusive des intermédiaires adonnés à des opérations purement spéculatives... Pour plus de détails, ainsi que pour des précisions numériques sur l'importance des dommages subis par les paysans de ce chef, voir en dehors des références données précédemment : Enquête de l'*Interstate Commerce Commission* (Octobre 15 - Novembre 16 - 1906) relative aux relations des transporteurs (*Common Carriers*), et du Commerce des grains ; *Senate Document* 278, 59^e congress, 2^e session : *Central Elevator Co. Vs. the State of Illinois*, 174, Illinois Reports ; J. B. KENKES : *The Cooperative Movement* ; H. GASTON : *The Nonpartisan League ; Investigations of the grain Exchanges, Minnesota Legislature, House Journal for 1913 ; Convention Notes of the North Dakota Bankers Association, 1906-1907.*

n'avaient pu se procurer les capitaux qui leur faisaient défaut. Ils auraient dû, en effet, s'adresser pour cela à des institutions de crédit contrôlées précisément par ceux contre qui ils voulaient mener la lutte. Pour être exact, il faut cependant noter que, grâce à l'action de l'Alliance du Nord-Ouest (28), quelques *elevators* coopératifs ont été organisés en North Dakota, et y ont fonctionné avec succès (29). Mais, en comparaison de l'importance des maisons particulières et de ligne, ils n'ont joué qu'un rôle insignifiant dans l'économie rurale de cet Etat (30).

Les fermiers du North Dakota tentèrent ensuite, pour échapper aux intermédiaires, de faire transporter eux-mêmes leurs récoltes sur le marché central de Minneapolis. Mais pendant huit années, de 1885 à 1893, les chemins de fer, d'accord avec les compagnies d'*elevators*, refusèrent sous de fallacieux prétextes d'organiser sur les points les plus importants, notamment aux embranchements, des gares ou quais d'embarquement. Des lois passées par le législateur du North Dakota prescrivaient aux compagnies de transport de s'occuper de cette question, mais elles demeurèrent lettre morte. Cependant, en 1893, sous

(28) Voir chapitre premier, page 22 et suiv.

(29) Ces *elevators* coopératifs étaient conçus d'après le *Rochdale Plan*, c'est-à-dire que le contrat qui liait les membres de l'Association coopérative contenait une clause pénale en vertu de laquelle tout membre de l'Association qui vendait sa récolte à un autre *elevator*, serait frappé d'une amende.

(30) De 1891 à 1907, le nombre des *elevators* privés ne fut jamais inférieur à 1700, tandis que celui des *elevators* coopératifs s'est élevé, pendant la même période, à 13 au maximum, et a plus généralement varié entre 4 et 6. *Reports of Board of Railroad Commissioners of North Dakota*, années 1891 et 1907.

l'influence de l'Alliance du Nord-Ouest, l'agitation politique devint si vive dans tout l'Etat que les chemins de fer se hâtèrent de construire de nouveaux quais d'embarquement sans même attendre la loi coercitive qui fut promulguée à cet effet la même année. Les puissances capitalistes de l'Etat furent si alarmées que le nombre des gares avec quais d'embarquement pour les récoltes passa de 38 en 1892 à 147 en 1893 et à 235 en 1895.

Mais cette mesure n'améliora pas la situation des agriculteurs du North Dakota. Ils ne trouvèrent pas, en effet, en s'adressant directement aux maisons d'achat des marchés centraux, des conditions meilleures que celles qui leur étaient offertes par les *elevators* locaux. Et c'est ceci précisément qui leur permit de se rendre compte que le contrôle du marché aux grains tout entier était aux mains d'une poignée de spéculateurs des marchés centraux.

Le nombre de ces derniers s'était peu à peu accru. Minneapolis avait fini par perdre son monopole depuis la fondation, plus au Nord, d'un marché de grains à Duluth (Minnesota) sur le lac Supérieur, et d'un autre, de l'autre côté du golfe, à West Superior (Wisconsin). Ces marchés prospérèrent en raison de leur situation sur la grande voie d'eau qui draine les produits de la grande plaine centrale des Etats-Unis vers les Etats de l'Est et l'Atlantique. Mais la Chambre de Commerce de Minneapolis sut vite s'emparer du contrôle du marché de Duluth, de même qu'elle sut imposer au marché de West Superior, qui se trouve cependant dans le Wisconsin, les prin-

cipes d'inspection et de classification des grains qu'elle avait déjà introduits dans le Minnesota.

C'est pour éviter ce contrôle qu'un groupe de fermiers du North Dakota organisa, en 1891, la *Farmers Protective Association*, qui devait fonctionner comme une organisation de transport et de vente des grains à West Superior. Après une année de succès relatif, l'association se mit à vendre des actions en vue d'obtenir les capitaux nécessaires à l'érection d'un *elevator* central dans cette ville. Mais une administration financière défectueuse et la crise économique de 1893 l'accablèrent à la faillite. Cette triste expérience détourna pour plusieurs années les fermiers du North Dakota de s'ingérer dans le fonctionnement des marchés centraux.

Cependant, les négociants en grains de West Superior n'étaient pas satisfaits qu'on leur appliquât le système d'inspection et de classification en faveur à Minneapolis. Et, en 1895, la législature du Wisconsin organisa une administration d'Etat de pesage et d'examen des grains (*State board of weighing and inspection of grain*) fondée sur les enseignements dégagés des abus généralement pratiqués à cet égard dans le North Dakota. Mais, en dehors de ce résultat, les négociants en grains de West Superior n'aboutirent à rien en raison de l'étroite entente existant entre les marchés de Minneapolis et Duluth et plus encore de l'apathie dans laquelle le souvenir de leurs échecs précédents et une série de bonnes récoltes maintinrent les paysans du North Dakota et du Minnesota jusqu'en 1903.

Vers cette époque, une douzaine de fermiers environ du comté de Clay dans le Minnesota ⁽³¹⁾ organisèrent une bourse de grains, le *Minnesota Farmers Exchange*. Ils devaient naturellement pour cela devenir membres de la Chambre de Commerce de Minneapolis, qui possédait le monopole du marché des grains pour le Minnesota. Cela leur donnerait le droit de vendre leur blé sans intermédiaires et d'offrir leurs services à bon compte aux autres fermiers. Ils achetèrent donc une part sociale dans la Chambre de Commerce de Minneapolis, ouvrirent des bureaux et firent de la réclame en vue de l'organisation de coopératives de vente des grains. Mais leurs espoirs s'évanouirent bien vite. L'acquisition de leur part sociale devait, en effet, être sanctionnée par la Chambre de Commerce de Minneapolis. Après deux ans d'attente et de démarches cette sanction leur fut refusée sans qu'on daignât leur présenter une raison quelconque à l'appui de ce refus. Mais des dépositions faites sous la foi du serment ont apporté plus tard la preuve que cette attitude de la Chambre de Commerce n'était pas due à ce que le *Minnesota Farmers Exchange* n'offrait pas de garanties financières suffisantes, mais à la crainte de la Chambre de voir entamer son monopole sur les marchés centraux de grains ⁽³²⁾.

Pour parer ce coup, le *Minnesota Farmers Exchange* conclut un accord avec une *commission house* régulièrement organisée en vue de la vente de ses

(31) Le comté de Clay se trouve à l'extrême Ouest de Minnesota, c'est-à-dire à la frontière du North Dakota.

(32) *Senate Document 228, 59^e congress, 2^e session.*

stocks de froment. Mais, quelques mois plus tard, cette maison faisait faillite sans que rien eut pu faire prévoir le mauvais état de ses affaires et était remplacée par une organisation nouvelle qui se garda bien de dédommager le *Minnesota Farmers Exchange* pour les douze wagons représentant 5.000 boisseaux de blé que la maison tombée en faillite avait au compte du dit *Exchange* (33).

Pendant ce temps-là, avait été fondée à Indianapolis (Indiana) l'*American Society of Equity* (34). Son but était de répandre dans la masse paysanne les enseignements qui lui permettraient de conquérir les marchés par les armes de la coopération. Dès 1907, le nombre des membres s'était considérablement multiplié dans les régions de culture du blé de mars, et les fermiers du North Dakota et du Minnesota décidèrent de s'unir en vue de la conquête des marchés. Mais, du fait que leur organisation avait la forme coopérative, elle ne pouvait devenir membre de la Chambre de Commerce de Minneapolis. Il leur fallait passer par l'intermédiaire d'un membre de cette institution pour vendre leurs produits, ce qui entravait leurs efforts vers la libération du joug des hommes d'affaires. De 1908, époque de l'« incorporation » de leur association comme *Equity Cooperative Exchange*, à février 1911, ils s'adonnèrent à une active propagande en vue de l'érection d'un *terminal elevator* et

(33) *Ibid.*, pp. 246-247. Ici, comme d'habitude, il n'y a aucun doute quant à la façon dont la Chambre de Commerce de Minneapolis a intentionnellement ruiné la Bourse des Fermiers.

(34) *The Cooperative Manager and the Farmer*, August 1923.

plus généralement pour développer l'organisation du marché des grains sur une base coopérative. C'est alors que l'*Equity Cooperative Exchange* entama ouvertement les hostilités contre la Chambre de Commerce de Minneapolis. Celle-ci, redoutant que son adversaire ne parvint à créer un marché séparé qui aurait diminué le montant de ses affaires, entama une adroite propagande pour l'amener à modifier sa politique. Pour arriver à ses fins, elle travailla sourdement à modifier la composition du personnel administratif de l'organisation paysanne. En septembre 1911, Georges Loftus en devint le *managing director* et, pour répondre aux attaques de la Chambre de Commerce, obtint en 1913, de la législature du Minnesota qu'une enquête fut faite sur le marché des grains, c'est-à-dire en fait sur l'activité de la Chambre de Commerce. Mais cette dernière obtint de son côté que le Sénat examinât les procédés de l'*Equity Cooperative Exchange*. Les attaques amenèrent des contre-attaques, et le résultat fut que l'organisation coopérative trouva un soutien plus énergique que jamais chez les fermiers du North Dakota alors que la Chambre de Commerce était de plus en plus déterminée à écraser Loftus et son association.

C'est ainsi qu'à la fin de 1912 l'*Equity Cooperative Exchange* se vit fermer l'accès de la Chambre de Commerce de Minneapolis. Toutefois, son directeur parvint à trouver des débouchés auprès des minotiers des Etats de l'Est. Mais, pour atteindre ces débouchés les wagons de la coopérative devaient, avant de circuler sur les réseaux de l'Est, passer par l'intermé-

diaire d'une petite compagnie de chemins de fer de Minneapolis, spécialisée dans cette tâche. Subitement, cette dernière refusa à la Coopérative de recevoir ses wagons. C'était un arrêt de mort pour elle, puisqu'elle n'avait pas d'*elevators* qui lui permissent de se passer des offices de ce chemin de fer pour la manutention du grain. Heureusement, grâce à l'intervention du Sénateur Robert Lafollette, l'*Interstate Commerce Commission* se saisit de l'affaire et condamna la politique de la compagnie de chemins de fer.

Mais le cercle constitué par la Chambre de Commerce de Minneapolis autour de la coopérative ne s'en resserrait pas moins. L'une après l'autre, les banques de la ville lui refusèrent tout crédit. C'est ce qui détermina Loftus à transférer son siège social à St-Paul ⁽³⁵⁾ où il trouva des hommes d'affaires favorables à ses idées. L'*Equity Cooperative Exchange* était sauvé.

Une des principales raisons de l'attitude sympathique des commerçants de St-Paul à l'égard de la coopérative a son origine dans le fait qu'en 1914, au moment de la création de douze *Federal Reserve Banks*, c'est à Minneapolis et non à St-Paul qu'une de ces institutions avait été créée. Par esprit de vengeance, les hommes d'affaires de St-Paul favorisèrent ouvertement une organisation qui portait atteinte au monopole dont Minneapolis avait joui pour le commerce des grains jusque là. Ils exercèrent une pression sur les banques locales qui consentirent à avancer à la

(35) La capitale du Minnesota à quelques milles au Sud de Minneapolis, de l'autre côté du Mississippi.

coopérative \$ 30.000 dollars et lui procurèrent un emplacement gratuit pour la construction à St-Paul d'un grand *elevator central*.

En août 1914, pour répondre à cette attitude inquiétante, la Chambre de Commerce de Minneapolis faisait ouvrir contre la coopérative, par l'intermédiaire d'un actionnaire du North Dakota, une procédure de faillite. Il résulta de cette lâche attaque une longue lutte judiciaire où la copérative finit par triompher. A partir de cette date, et avec l'aide de l'*American Society of Equity*, l'*Equity Cooperative Exchange* s'est développé assez rapidement, et à contribué à la création d'un assez grand nombre d'*elevators* coopératifs dans le Minnesota et le North Dakota.

Néanmoins, il faut plutôt voir dans ce succès une victoire symbolique remportée par le principe du coopératisme qu'un progrès réel dans la condition économique des fermiers du North Dakota (36).

Cette longue succession d'échecs dans les efforts qu'ils ont tentés sur le terrain économique, pour améliorer leur sort, devait amener nécessairement les fermiers du North Dakota à envisager l'emploi d'armes plus efficaces. C'est sur le terrain politique qu'ils ont porté la lutte. Car, là, il est possible que le nombre fasse échec à la puissance de l'argent. C'est de cette orientation nouvelle que la *Nonpartisan League* est issue.

(36) La progression de l'idée coopérative s'est d'ailleurs déroulée normalement jusqu'en 1921, date à laquelle la Chambre de Commerce de Minneapolis a fini par admettre les compagnies coopératives en qualité de membres actifs. V. RUSSELL : *The Story of Nonpartisan League*, pp. 114-121.

L'action politique a été employée par la classe agricole dès 1889, date où le North Dakota s'est constitué en Etat. La grande influence exercée alors dans la région par l'Alliance du Nord-Ouest lui permit de contrôler dans une large mesure la convention élue pour rédiger une constitution (37). Son influence fut assez forte pour imposer la création d'une commission des chemins de fer, *Board of Railroad Commissioners*, composée de trois membres élus par le peuple et chargée du contrôle des entreprises d'intérêt public.

Dès sa première session, ouverte à Bismarck en novembre 1889, la législature du North Dakota vota sous la pression des fermiers, des lois tendant à mettre fin aux abus auxquels donnait lieu le commerce des grains et notamment aux pratiques arbitraires des chemins de fer (38). C'est ainsi que ces derniers se virent contraints de construire des quais d'embarquement et de faciliter l'établissement d'*élévateurs*, en mettant à cette fin des terrains en location à des tarifs uniformes (sans discriminations de prix). Mais ces lois d'intérêt social furent paralysées par les cours ou restèrent inappliquées comme il arrive si souvent aux Etats-Unis et, en 1890, lors de la deuxième législature, la loi réglementant la classification des grains fut même abrogée.

(37) Voir, *infra*, pp. 22-24.

(38) Tous ceux qui ont étudié la vie économique du *North Dakota* s'accordent à admettre que les grandes compagnies de chemins de fer sous la direction de Villard, président de la *Northern Pacific Railroad Company*, ont exercé sur son gouvernement, et dès sa création, une influence qui n'a cessé de grandir jusqu'en 1916.

Furieux de cete échec, les fermiers, sous la direction de l'Alliance, s'organisèrent en 1891 en un parti indépendant qui entama une violente propagande contre la politique des chemins de fer. Inquiets, ceux-ci mirent fin à leurs abus les plus criants. Mais cela ne satisfit point le parti populiste, qui réclama la création par l'Etat d'*elevators* de tête de ligne ainsi que des réformes économiques diverses.

Le nouveau parti remporta la victoire aux élections de 1892, mais les avocats et politiciens de carrière qui représentaient ses intérêts à la législature firent si bien que la plupart des réformes projetées n'aboutirent point.

Cependant, ce déploiement de forces paysannes conduisit, en 1891, la commission des chemins de fer à entreprendre une enquête sur le commerce des grains, qui aboutit à recommander son contrôle par le gouvernement fédéral, ainsi que la création d'*elevators* coopératifs dans un des marchés de tête de ligne. Cette Commission prit, en outre, des mesures effectives pour rétablir la liberté de la concurrence dans le commerce des grains, en combattant les discriminations de prix dont les organisations agricoles d'expédition ou d'emmagasiner étaient l'objet de la part des chemins de fer.

Cette activité bienfaisante de la commission des chemins de fer eut, en outre, pour résultat, de démontrer la possibilité d'une amélioration du sort de la classe paysanne par voie de réglementation administrative ou législative.

Malheureusement, les élections de 1894 furent né-

fastes aux fermiers et la dissolution du parti populiste, en 1896, en assurant aux Républicains une influence prépondérante dans l'Etat, fit évanouir pour de longues années les espoirs politiques des agriculteurs.

Ce n'est qu'en 1903, qu'ils reprirent la lutte. Dans la conviction que les lois d'inspection et de classification des grains du Minnesota, auxquelles ils étaient soumis, les mettaient à la merci des minotiers et de la Chambre de Commerce de Minneapolis, ils ouvrirent une campagne pour être libérés de ce joug. Ils furent aidés, dans cette entreprise, par les nouveaux efforts tentés à la même époque par West Superior, Wisconsin, pour devenir un important marché de tête de ligne pour les grains. En 1903, le North Dakota se faisait représenter officiellement au *Board of Trade* de cette ville, mais, comme nous l'avons vu plus haut, cette seconde tentative n'aboutit à rien.

West Superior ne se laissa pas décourager par cet échec et, grâce à l'action du Sénateur G. B. Hudnall, obtint de la législature du Wisconsin la création d'une *Grain Warehouse Commission* (Commission d'emmagasinement des grains), composée de trois membres : l'un venant du North Dakota, où le blé est produit, un autre pour le Wisconsin, où le blé est classé et un troisième pour New-York, où le blé est expédié.

Naturellement, cette loi fut attaquée devant les cours. D'autre part, le *Board of Trade* de Duluth ferma ses portes à tous les marchands de grains faisant des affaires avec West Superior. Mais le coup le plus funeste fut porté par la *Great Northern Railway*

Company. Elle possédait la plupart des *elevators* de tête de ligne de West Superior et, comme elle les avait fait classer comme *elevators* publics, ils avaient dû se soumettre aux réglementations du Wisconsin. Pour éviter cette obligation, elle ferma ses *elevators* pour les louer à des entreprises privées. Perdant ainsi la qualité d'*elevators* publics, ils ne furent plus obligés de se soumettre aux lois d'Etat et en profitèrent pour refuser tous les blés qui n'avaient pas été classés conformément aux lois du Minnesota.

C'est alors que le Sénateur Hudnall s'adressa aux banquiers du North Dakota, qu'il sut si bien circonvenir qu'ils entreprirent une enquête qui perça à jour les pratiques déloyales usitées par la *Minneapolis Chamber of Commerce* et le *Duluth Board of Trade* (39).

Les fermiers trouvèrent alors un appui au moins inattendu auprès de l'Association des Banquiers dont la commission législative contraignit la législature du North Dakota à créer une *State board of grain commissioners* qui, en 1907, entreprit une enquête sur le commerce des grains, sur l'opportunité de la création d'*elevators* d'Etat aux marchés de tête de ligne et sur les dépenses qu'entraîneraient leur construction, leur achat, ou leur location. La Commission conclut son enquête, en 1909, par un rapport très défavorable à l'organisation du marché des grains. Il affirmait la nécessité de la création par

(39) Le rapport de cette Commission d'enquête de l'Association des banquiers du North Dakota prouve complètement le bien-fondé des griefs formulés par les fermiers. *Convention notes*, 1906-1907.

l'Etat d'un *elevator* de tête de ligne à Minneapolis, à Duluth et à West Superior, et demandait que le grain fut classé à certains lieux déterminés, dans les limites de l'Etat.

C'est en se basant sur ce rapport que la législature vota une résolution d'amendement à la Constitution, afin de consacrer législativement ces deux desiderata et de donner un statut légal aux organisations coopératives, dont la caractéristique était de répartir leurs profits entre leurs membres, au prorata du chiffre d'affaires réalisé par chacun de ces membres (*patronage plan*). Cet amendement devint exécutoire en 1912 ⁽⁴⁰⁾ et les fermiers se mirent à espérer qu'il apporterait quelque amélioration à leur sort, mais en vain. Les *elevators* projetés ne furent jamais construits. L'amendement prévoyait, en effet, que l'Etat du North Dakota serait propriétaire d'*elevators* situés dans d'autres Etats, et cette situation ne semblait pas conforme aux principes du droit fédéral américain.

C'est pourquoi la législature du North Dakota se décida, en 1914, à la création d'*elevators* possédés et administrés par l'Etat dans la limite de son territoire. A cet effet, il chargea le *State Board of Control*, compétent pour administrer les propriétés de l'Etat, d'entreprendre une enquête relative aux dépenses probables qu'exigerait la construction, la location et l'en-

(40) La procédure d'amendement était excessivement lente. L'amendement proposé devait, avant de devenir exécutoire, être approuvé par deux législatures successives, puis par la majorité des électeurs, lors des élections générales suivantes. Cela exigeait en moyenne quatre ans.

tretien de ces *elevators* et vota un impôt spécial, à percevoir pendant les années 1914, 1915 et 1916, et destiné à constituer un *State Terminal Elevator Fund*.

Malheureusement, deux circonstances vinrent, une fois de plus, paralyser ces beaux projets. En novembre 1914, un conservateur, L. B. Hanna ⁽⁴¹⁾, était élu gouverneur du North Dakota. Puis, en février 1915, le *State Board of Control*, dans son rapport sur les *elevators* d'Etat, conclut que leur organisation était absolument inutile.

« Pour arriver à établir ce point (que des *elevators* centraux étaient inutiles) — dit l'un des historien de la *Nonpartisan League*, M. Russell, — il fit appel au concours de cerveaux puissants, qui démontrèrent aisément que, lorsque le peuple vote deux fois de suite pour des *elevators* de tête de ligne, c'est qu'il ne sait pas de quoi il s'agit. Le système existant déjà comportait tous les *elevators* nécessaires, et était vraiment tout à fait admirable et efficace, si on l'examinait sous son véritable jour. Mais le législateur n'avait pas autorisé le *Board of Control* à donner semblables avis... Le Board n'avait pas l'ombre d'un autre droit, que celui de préparer des plans et d'amorcer la construction. Il ne fit ni l'un ni l'autre ; mais, aidé de conseillers étrangers, il entreprit de démontrer combien le jugement du peuple était inférieur et défectueux. »

(41) Le Gouverneur Hanna, se rendit très populaire en 1906-1907 en défendant, tant comme banquier que comme sénateur de l'Etat, l'amélioration des conditions du commerce des grains. Mais il semble que les « Banquiers » ont abandonné bientôt la cause des fermiers après la crise de 1906-1907.

« Et quels étaient ces conseillers éminents qui le dirigeaient ainsi par leurs paroles pleines de sagesse ? »

« M. James J. Hill, M. E. P. Wells, M. Julius Barnes. »

« M. James J. Hill, à cette époque, présidait ou contrôlait le Great Northern, le Northern Pacific, le Chicago, Burlington and Quincy, le Colorado Southern et d'autres compagnies de chemins de fer, qui constituaient le plus puissant élément politique du Nord-Ouest. Membre d'un des plus importants groupes contrôlant les finances de la nation, possédant des intérêts dans les banques, les *elevators*, et tenant au maintien de toutes choses dans leur état présent, il était le patron politique (*political boss*) de six Etats, un espèce de surhomme que les fermiers avaient à combattre sur toutes les listes électorales. »

« M. E. P. Wells était l'un des plus éminents et des plus favorisés parmi les membres de la Chambre de Commerce de Minneapolis. Il était, en outre, président de trois établissements qui, pour des raisons particulières, étaient odieux aux fermiers : la *Russell-Miller Milling Company*, qui possédait des moulins à Minneapolis et ailleurs dans le Nord-Ouest, la *Dickey Investment Company* et l'*Electric Steel Elevator*, un entrepôt de tête de ligne à Minneapolis.

« M. Julius Barnes, était un membre important du *Duluth Board of Trade*, et avait une grande situation d'exportateur de grains.

« Sur le conseil de ces Messieurs, dont pas un n'était domicilié dans le North Dakota, le *Board of*

Control rédigea un rapport dans lequel il déclara qu'un *elevator* d'Etat deux fois voté par le peuple n'était pas nécessaire. »

« Après quoi, le législateur abolit la taxe qui avait été établie pour constituer le fonds nécessaire à la construction de l'*elevator*. Naturellement, du moment que Mrs Hill, Wells et Barnes avaient dit qu'il n'était pas nécessaire, à quoi cela eut-il servi de maintenir la taxe. »

« Mais les fermiers considéraient ces manigances sans le moindre enthousiasme. Dans leurs esprits simples, un vote du peuple était le vote du peuple et la plus haute loi du pays. Ils ne voulaient pas admettre que le poste de président d'un chemin de fer conférât à son titulaire le privilège d'opposer son veto aux résultats du scrutin. Le vendredi 19 février 1915, une délégation de fermiers se réunit à Bismarck, la capitale de l'Etat, et adressa une pétition à la législature pour l'engager à exécuter les volontés des électeurs deux fois exprimées, conformément à la loi américaine. Par un vote de 64 voix contre 40, la Chambre des Représentants refusa d'accéder à cette demande. Un de ses membres vint annoncer ce résultat à la délégation des fermiers, en leur conseillant gaiement de retourner chez eux élever les cochons. »

« Tous les fermiers de cette délégation, tous les fermiers de l'Etat savaient parfaitement qu'aux élections générales suivantes ils seraient invités à choisir entre un candidat des chemins de fer inscrit sur la liste de son parti et un candidat des chemins de fer inscrit sur la liste du parti adverse, également

contrôlée. Tous les fermiers de cette délégation, tous les fermiers de l'Etat savaient parfaitement que les *Intérêts*, qui avaient envahi l'Etat et le dominaient, se riaient de lui et de son impuissance, et s'imaginaient qu'ils s'étaient emparés du pouvoir pour toujours. Tous les fermiers de cette délégation, tous les fermiers de l'Etat savaient que ces mêmes *Intérêts* qui contrôlaient (et corrompaient) la politique du Nord-Ouest étaient les mêmes qui maintenaient la classification frauduleuse des grains, les balances fausses, les fraudes des « Maisons à mélanges » et des « boîtes à machination », que c'était à cause de ces entraves que le fermier restait pauvre ; qu'une partie de l'argent ainsi arraché de ses mains était le même argent qui avait servi à vaincre la volonté du peuple, exprimée aux élections, et à faire du gouvernement démocratique en Amérique un farce. Connaissant toutes ces choses, que pouvait-on attendre ⁽⁴²⁾. »

On avait semé la haine dans les âmes frustes et rudes des descendants des premiers pionniers qui défrichèrent les vastes étendues du North Dakota. C'était la lutte sans merci qui allait s'ouvrir.

(42) C. E. RUSSELL : *The Story of the Nonpartisan League*, pp. 105-108.



CHAPITRE III

L'organisation de la Nonpartisan League.—

Son animateur Arthur C. Townley.—

Ses méthodes d'attaque

L'échec complet de la tentative d'organisation *d'elevators* centraux, auquel nous avons assisté dans le chapitre précédent, avait créé, dans le début de 1915, chez les fermiers du North Dakota, un état d'esprit tout mûr pour un mouvement politique d'ensemble. Il ne leur manquait qu'un chef, capable de maîtriser et de transformer en un courant discipliné les remous désordonnés de l'agitation populaire. Ce chef, ils le trouvèrent en la personne d'Arthur C. Townley, organisateur, président, dictateur virtuel de la *Nonpartisan League* depuis sa création jusqu'en 1922. Sa personnalité a marqué si fortement son empreinte sur l'activité de cette organisation, qu'il est

indispensable de dire au moins quelques mots sur cette puissante individualité.

Né de parents américains, dans le Nord-Ouest du Minnesota, Townley avait développé par la lecture la culture générale acquise à l'école secondaire, au delà de laquelle il n'avait pu pousser ses études. Après avoir enseigné lui-même pendant quelques années dans une école secondaire, il tourna son activité vers les plaines sans bornes du North Dakota, où il essaya de cultiver la terre en grand. Mais, comme les pronostics de sa première récolte étaient peu rassurants, il se retira du *syndicate of farmers* et se fit plâtrier. Il parcourut ainsi tous les Etats du Nord-Ouest. Mais 1910 le retrouva dans le North Dakota, avec la conviction qu'il pourrait y réussir dans la culture du lin. Sa première récolte ayant été rémunératrice, il se mit à louer des terrains, à acheter des machines agricoles et fit tant et si bien qu'en 1912, il avait pour plus de \$ 80.000 de dettes. Les cours du lin étant tombés subitement, à la suite d'une spéculation dont les marchés centraux avaient été le théâtre, Townley se trouva ruiné. Il se remit une fois de plus au travail, après avoir envoyé sa femme et son enfant chez ses parents. Pour trouver la cause de ses échecs, il se mit à étudier les conditions économiques et politiques des fermiers du Nord-Ouest. Le mépris, que lui inspira l'action des deux grands partis américains dans ce domaine, le rallia au socialisme, bien qu'il fut en désaccord avec la majorité des théories proprement socialistes, auxquelles il reprochait l'inadaptabilité à la vie pratique. Mais il lui semblait que ce

parti comprenait quelques hommes sincères, de qui les fermiers avaient plus à attendre que des républicains et démocrates de carrière.

Répandant les enseignements du socialisme, il parcourut tout le North Dakota à pied ou à cheval, accompagnant les fermiers qu'il rencontrait sur les routes et faisant partout des conversions. Son succès attira sur lui l'attention des dirigeants du parti socialiste de cet État. Sa renommée d'ailleurs ne fit que grandir quand, grâce à un emprunt, Townley eut pu se procurer une modeste « Ford », qui élargit considérablement son champ d'action. De ses conversations avec les fermiers, il retira la profonde conviction que les temps étaient révolus. Il entreprit donc de convaincre les dirigeants du parti socialiste qu'il était temps de commencer un mouvement d'ensemble, destiné à coordonner les efforts isolés des cultivateurs mécontents et à donner corps à leurs revendications, dans un programme d'action uniforme. Tout prenait donc bonne tournure, quand les chefs du parti socialiste se mirent à douter de l'orthodoxie de Townley, qui leur apparaissait comme tout au plus un progressiste, et à le traiter avec défiance. Devant cette attitude, Townley donna sa démission de membre du parti socialiste et poursuivit ses enquêtes et ses campagnes pour son propre compte.

L'émeute qui eut pour théâtre Bismarck, la capitale de l'État, en février 1915, quand la législature affrontant insolemment les fermiers, vota la loi sur les *elevators* centraux, trouva en Townley un spectateur intéressé, mais qui n'alla pas jusqu'à la parti-

cipation active. Le spectacle de ces désordres, rend plus ferme que jamais son désir de voir assurer à la classe agricole un traitement plus équitable dans le domaine économique et politique. Et l'importance du mouvement lui montra que les fermiers, exaspérés d'avoir été si souvent leurrés par les promesses des politiciens, étaient mûrs pour un mouvement d'ensemble, et que tout ce dont ils avaient besoin était un chef et un organisateur.

Au commencement du mois d'avril 1915, Townley obtint l'appui d'un riche et influent fermier, Fred. Wood. Très aimé dans sa contrée, Wood était de ces hommes que la fortune ne rend point égoïste, et son plus grand désir était de voir ses frères moins favorisés par le sort lever le joug politique et économique des compagnies de chemins de fer, de minoterie d'*elevators* et échapper à la tutelle financière des banquiers ; ramassés d'individus qui tenaient dans leurs griffes les organes de contrôle du gouvernement avec la douce illusion que leur proie ne saurait leur échapper. Avec l'appui de Wood et de ses deux fils Townley se crut assez fort, et fonda la *Farmer's Nonpartisan League of North Dakota*.

La *Farmer's Nonpartisan Political League* n'était en aucun sens un parti politique, mais tout simplement une association ou organisation de fermiers dont le but était d'améliorer les conditions économiques de leur existence en obtenant du législateur, par une action politique bien conduite, des lois et des réformes favorables à l'agriculture.

Townley n'avait, en effet, nullement la prétention

de créer un troisième parti en face des deux partis anciens, les Démocrates et les Républicains, dont l'organisation solide avait résisté à toutes les autres tentatives de ce genre. Il se proposait seulement d'agir sur les élections du 1^{er} degré qui, avec le système électoral des Etats-Unis, tiennent sous leur dépendance les élections définitives (1). Mais ainsi, en évitant de participer directement à ces dernières, il évitait d'opposer aux Républicains et aux Démocra-

(1) Jusque vers 1903 environ, le système électoral en vigueur aux Etats-Unis, soit pour les élections d'Etat, soit pour les élections nationales, fonctionnait en marge de la constitution. Son mécanisme était, en effet, réglé par le « Party system », ou système du Parti. Chaque parti politique désignait ses candidats à toutes les fonctions électives dans des conventions composées des délégués des divers districts électoraux, ce qui simplifiait la procédure électorale.

Vers 1903 cependant, le « convention system » avait fini par être le centre de tant de pratiques de corruption qu'une vague de réforme passa à travers les Etats-Unis. Le résultat fut la promulgation des « Primary Laws » par presque tous les Etats de la Confédération. Le North Dakota a promulgué les siennes en 1907.

Ces nouveaux statuts électoraux ont conféré aux partis politiques l'étiquette légale. Sous le régime ainsi institué, toute personne, jouissant de ses droits civiques et possédant les capacités requises pour l'exercice d'une fonction publique, a le droit de se présenter aux suffrages de ses concitoyens, afin de devenir le candidat officiel d'un parti en présentant une pétition signée par un certain nombre d'électeurs ayant participé aux dernières élections générales.

Le nombre de ces signatures varie suivant les Etats et l'importance de l'office brigué, mais dépasse rarement le chiffre de 5.000, même pour les fonctions les plus élevées. Les élections du premier degré ayant pour objet la désignation des candidats des divers partis ont lieu trois ou quatre mois avant les élections définitives. Celles-ci ne mettent plus en jeu de rivalités de personnes, mais sont seulement un conflit ouvert entre plusieurs partis politiques. Comme, aux Etats-Unis en général, il n'y a que deux partis en présence, le résultat des élections définitives est rarement douteux, parce que, dans chaque district électoral, l'un ou l'autre de ces partis a le plus souvent une majorité certaine. Les élections primaires sont donc beaucoup plus importantes que les élections définitives et c'est avec raison que les « primary laws » les ont placées sous le contrôle de la loi en faisant entrer le « party system » dans la légalité.

tes des candidats appartenant à un tiers parti et que vouait à un échec presque certain la mentalité politique routinière de l'électeur américain. Il préférerait, en somme, voir élire un Républicain ou un Démocrate favorable aux intérêts des paysans, que de voir évincer un candidat qui se présenterait comme le représentant officiel des intérêts agricoles (2).

L'agitation organisée par la *League* autour des élections de premier degré a porté sur des objectifs comparativement peu nombreux, mais qui allaient au devant des vœux des producteurs de froment. Ils étaient si conformes à leurs *desiderata* qu'ils restent encore les mêmes aujourd'hui, à savoir :

1° *Elevators* centraux, moulins à farine, abattoirs et entrepôts frigorifiques appartenant à l'Etat.

2° Inspection par l'Etat des grains et déchets des grains.

3° Exemption d'impôt pour les améliorations réalisées dans les fermes.

4° Assurance d'Etat contre la grêle sur la base d'évaluation en acres.

(2) Ce que nous avons dit plus haut (voir note 1) du système électoral en vigueur dans le North Dakota explique comment la *Nonpartisan League* a pu concevoir l'espoir de remporter la victoire aux élections sans se constituer en parti indépendant. Il lui suffisait, en effet, dans chaque district électoral, de s'efforcer de faire désigner certains de ses membres, aux élections primaires, comme candidats, soit du parti républicain, soit du parti démocrate, et cela, sans se préoccuper outre mesure de savoir lequel de ces partis avait la majorité dans le district envisagé. Si, en effet, un membre de la ligue était désigné dans tel district comme candidat démocrate, tous les républicains du district affiliés à la ligue devaient s'abstenir de voter, aux élections définitives, pour l'adversaire républicain du candidat de la ligue et par là même faire pencher d'une façon certaine la balance en faveur de ce dernier.

5° Banques de Crédit Agricole opérant à prix coûtant.

Aucune de ces revendications n'avait été réellement inspirée par Townley. Toutes étaient le résultat de longues années d'expériences ; toutes étaient aussi, et dans une certaine mesure, défendues par diverses organisations coopératives et appuyées par des attestations émanant d'autorités en matière d'économie rurale. Le premier et le second de ces objectifs étaient particulièrement chers au cultivateur, qui, pour les atteindre, avait lutté en vain pendant plus de 30 ans. L'agitation relative aux abattoirs, moulins à farine et entrepôts frigorifiques, s'était manifestée plus récemment, avec le développement de l'idée qu'il serait préférable au point de vue économique que l'Etat ne s'adonnât pas exclusivement à la culture du blé, mais se mit à étendre la gamme de ses produits agricoles, afin, d'une part, d'empêcher l'épuisement rapide du sol et, d'autre part, d'éviter qu'une mauvaise récolte n'entraîne une catastrophe générale et sans compensation. La troisième réclamation, relative à l'exemption d'impôt pour les améliorations apportées aux fermes, visait à ce que les impôts frappant les terrains non mis en valeur fussent égaux à ceux portant sur les terrains mis en valeur, afin de rendre plus onéreuses les spéculations. Quant à la gestion par l'Etat d'un organisme d'assurance contre la grêle avec évaluation de la prime basée sur la superficie grêlée, elle s'imposait dans ce pays soumis à des orages effroyables et inévitables. Bien que le gouvernement du North Dakota se fut intéressé, dès

1913, à cette question, son intervention avait été trop sporadique pour permettre l'abaissement du taux d'assurance jusqu'à un tarif raisonnable. Le cinquième et dernier objectif visait à l'organisation du crédit rural de façon à accorder au fermier, non seulement l'avantage d'un taux d'intérêt peu élevé, mais à le protéger aussi contre les saisies pratiquées pendant les périodes de crise, qui aboutissaient à le priver du fruit d'années d'efforts.

Dans l'esprit de Townley, d'ailleurs, ce programme de réformes était peu de choses en lui-même, à côté de l'organisation qui serait créée pour en poursuivre l'application. Il connaissait assez, en effet, la mentalité paysanne pour être persuadé que, si l'on arrivait à unir les fermiers, mais uniquement pour l'adoption d'un programme commun de principes, cette entente serait incapable de durer pendant plus de deux campagnes électorales. C'était seulement en les groupant en une organisation très forte qu'il lui paraissait possible de donner quelque permanence à leur coalition et quelque continuité à leur campagne économique. C'est pourquoi Townley recommandait à ses lieutenants de ne pas s'en tenir à la discussion du programme de réformes, mais de s'efforcer de montrer aux paysans qu'ils étaient liés par des intérêts identiques et que le seul moyen d'obtenir quelque chose des partis politiques au pouvoir, était de leur opposer la masse menaçante d'une ligue nombreuse et fortement organisée.

S'étant rendu compte du grand succès obtenu dans la politique du North Dakota par les marchands

de grains, les minotiers et les compagnies de chemins de fer, Townley conçut l'idée d'organiser sa ligue sur la base d'une entreprise commerciale. Ce plan était sage, puisque, au moment des élections, ce serait contre ces puissantes entreprises qu'il faudrait lutter; pour le faire à armes égales, il était indiqué d'adopter les mêmes principes d'organisation, c'est-à-dire une direction autocratique munie de pleins pouvoirs, et une contribution financière égale versée par chaque membre de l'association. Ce dernier point n'allait pas sans de graves difficultés. L'argent était rare dans les fermes du North Dakota, notamment avant les récoltes et les fermiers avaient déjà été bien souvent sollicités d'apporter leur obole à des organisations qui n'avaient abouti à rien. Cependant, l'on ne pouvait mener la lutte sans d'importantes ressources financières et Townley fixa la cotisation annuelle des membres de la ligue à six dollars payables par voie de chèques post-datés, dont l'échéance n'arriverait qu'après les récoltes (3). Il avait l'intention d'escompter des titres de crédit afin d'obtenir les fonds, dont il avait un besoin urgent (4).

(3) Plus tard, les cotisations ont été élevées à neuf dollars par an et en 1919 fixées à seize pour deux ans; cette période ayant été choisie pour correspondre au régime des élections.

(4) Ce recours aux chèques post-datés a causé par la suite quelques difficultés à la ligue. Les banquiers, en effet, refusèrent de les escompter et allèrent jusqu'à menacer les membres de la ligue de leur refuser crédit s'ils ne démissionnaient pas de cette organisation. Townley organisa aussitôt une campagne en faveur de l'escompte de ces chèques. Il acheta même la plupart des actions d'une banque privée établie dans l'Etat en vue de s'assurer des facilités bancaires. Mais, au mois de septembre 1919, cette banque fut mise dans une situation embarrassée par une campagne provoquée par l'escompte des chèques post-datés, comme nous le verrons dans un des chapitres suivants.

Au bout de quelques mois d'active propagande Townley eut le sentiment que l'affaire était lancée. Partout accueilli avec enthousiasme par les fermiers, il se décida à élargir sa campagne, et n'hésita plus à emprunter et à acheter des automobiles, moyen desquelles lui-même et un certain nombre d'agents de propagande salariés se mirent à parcourir tout l'Etat pour enrôler les fermiers sous les bannières de la *League*. Vers le mois de juillet 1911 le nombre des adhérents s'élevait à 10.000 et quand parut, le 23 septembre, le premier numéro du journal officiel de la *League*, « *The Nonpartisan Leader* », comptait plus de 22.000 abonnés, tous membres de la Ligue.

Ce chiffre montre quelle active besogne avaient accompli dans l'intervalle Townley et ses collaborateurs. Ils avaient travaillé en silence, mais avec fruit. Evitant les grandes villes, ils avaient battu la campagne, parlé au fermier, gagné sa confiance et son adhésion au parti naissant.

Mais, avec la publication du *Nonpartisan Leader* la lutte allait prendre une nouvelle tournure. Les hostilités allaient se poursuivre désormais au grand jour. Les campagnes de presse, comme on sait le mener aux Etats-Unis, allaient succéder aux campagnes de presse. Les leaders politiques de l'Etat ainsi que les représentants des divers intérêts économiques qui, pendant des années, avaient contrôlé la marche des affaires publiques dans le North Dakota, secoués dans leur quiétude par le succès imprévu d'une campagne politique minutieusement organisée

s'étaient, en effet, alarmés. Sentant qu'ils n'avaient plus à faire à une de ces agitations superficielles et sans issue comme celles dont l'histoire du North Dakota fournit tant d'exemples, ils unirent leurs efforts pour étouffer ce mouvement avant qu'il n'acquît une trop grande ampleur.

Les journaux les plus influents de l'Etat entamèrent une propagande intense contre Townley, la Ligue, ses organisateurs, ses objectifs. Renouvelant leurs attaques sans relâche, il n'est pas un aspect de la nouvelle organisation qu'ils ne s'efforcèrent d'accabler de leurs arguments. Mais Townley pensa judicieusement qu'il valait mieux ne point donner du poids à ces critiques en ouvrant la controverse dans le *Nonpartisan Leader*. Les attaques multipliées de la presse ne firent qu'affermir les paysans dans leur désir de lutte ; car ils n'étaient pas sans remarquer que la campagne était menée par les mêmes journaux qui avaient déjà contribué à la faillite de leurs tentatives antérieures, et s'étaient couverts d'opprobre dans l'affaire de l'*Equity Society*. Au lieu de gaspiller leurs forces dans des escarmouches défensives sans profit, les leaders de la *Nonpartisan League* purent donc tourner tous leurs efforts vers l'attaque.

L'aube de l'année 1916 trouva la Ligue sur le point d'entamer l'exécution de son programme en réalisant la prise de possession du pouvoir par les fermiers. Il s'agissait, tâche particulièrement ardue en raison de l'indiscipline naturelle des masses paysannes, de réunir les électeurs de la League dans 1.800

centres de vote ou *precincts* (5), afin de procéder aux élections des délégués que la *League* devait envoyer aux conventions qui allaient se réunir dans les 49 districts électoraux (*legislative districts*) de l'Etat, pour désigner (élections primaires) les candidats de chaque parti aux divers offices électifs (6). Naturellement Townley et ses collaborateurs ne pouvaient pas espérer surveiller personnellement ces élections préliminaires. Mais, grâce à l'organe officiel de l'association, ils purent donner des instructions précises à tous ses membres, sur la procédure à suivre, et les mettre notamment en garde contre les petits politiciens ambitieux, qui ne manqueraient pas d'essayer de détourner à leur profit la force politique imposante représentée par les électeurs de la *League*. Ces instructions leur prescrivait en toute première ligne de choisir leurs délégués dans leur propre milieu afin d'être sûrs de les voir combattre pour le bien public et non pour la satisfaction de leurs propres ambitions.

Ces élections préliminaires eurent lieu dans tout l'Etat, le 22 février 1916, jour anniversaire de la naissance de Washington. Leurs résultats furent extrêmement satisfaisants pour les chefs de la ligue; car non seulement les fermiers élirent avec le plus grand ensemble d'honorables membres de la ligue, mais le nombre des votants indiquait que la presque totalité

(5) Un *precinct* est la plus petite subdivision territoriale dans l'organisation administrative américaine et pourrait être comparé à un canton français.

(6) Les *Legislative Districts* sont des subdivisions purement électorales.

des ligueurs avait participé au vote. Les assemblées électorales en vue des élections primaires des divers districts, furent convoquées au mois de mars, mais à tour de rôle, ce qui permit à Townley ou à ses lieutenants d'assister constamment les fermiers délégués par les 1.800 centres de vote, dans leurs premiers pas au travers du maquis de la procédure parlementaire.

A ces assemblées électorales de districts les membres de la ligue avaient à désigner leurs candidats à la chambre basse, ou Chambre des Représentants, le nombre de ces derniers variant avec le chiffre de la population de chaque district, mais sans jamais excéder quatre. Comme les membres de la Chambre des Représentants sont élus tous les deux ans, on pouvait espérer arriver rapidement au contrôle de la majorité de cette Assemblée. Quant au Sénat, il paraissait moins facilement accessible. Ses membres, en effet, au nombre de 49, c'est-à-dire un par circonscription électorale, sont élus pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans. Il en résultait que la ligue ne pouvait pas espérer faire passer en une fois plus de 25 sénateurs favorables à sa cause, et qu'il ne lui était pas possible, dès lors, à la suite d'une seule élection, même si celle-ci intervenait dans les meilleures conditions possibles, d'obtenir plus d'une majorité d'une voix dans la chambre haute. Cette éventualité paraissait peu vraisemblable et alors toute la question était de savoir combien il serait possible de rallier à la cause de la ligue de sénateurs non sortants (*hold over*).

En dehors de ces tâches, les assemblées électorales primaires avaient aussi à nommer des délégués à la *State Convention* qui désignerait les candidats du parti aux élections aux postes de hauts fonctionnaires de l'Etat : Gouverneur, Lieutenant-gouverneur, Procureur général, Trésorier de l'Etat, Juges de la Cour Suprême de l'Etat, ainsi que de beaucoup d'autres fonctionnaires de moindre importance. Mais, afin de faciliter la désignation des délégués à la Convention de l'Etat, la *Nonpartisan League* décida que celui de ses membres qui, dans chacune de ces circonscriptions, serait désigné comme candidat officiel d'un parti à la Chambre des Représentants avec le plus grand nombre de voix serait en même temps le délégué de la ligue à la *State Convention*, afin que les futurs législateurs aient la possibilité de choisir les fonctionnaires avec lesquels ils seraient appelés à collaborer constamment.

Townley et ses amis désiraient présenter comme candidat de la ligue, au poste de Gouverneur, un fermier jouissant d'une bonne réputation parmi les cultivateurs et possédant en même temps une assez large instruction pour pouvoir occuper dignement ce poste élevé. Ils trouvèrent l'homme répondant à ces desiderata en la personne de Lynn J. Frazier (7), fermier, diplômé de l'Université, membre de la ligue et militant assez désintéressé pour n'avoir jamais cherché à s'assurer un poste politique ou un avantage quelconque. En ce qui concerne les autres fonctions pu-

(7) Actuellement sénateur du North Dakota au Sénat du Congrès Fédéral.

bliques électives, il y eût peu de difficultés. La ligue préférerait, en effet, soutenir la candidature de ceux des anciens titulaires qui lui avaient exprimé leur sympathie, au lieu de présenter de nouveaux candidats pris dans ses propres rangs et dont le succès eut été problématique (8).

Conformément à la « *direct primary law* » du North Dakota, les membres de la *Nonpartisan League* qui désiraient devenir candidats d'un parti aux élections définitives devaient présenter une pétition revêtue des signatures d'un nombre requis d'électeurs variant selon l'importance de l'office. L'état-major de la ligue dut se préoccuper non pas seulement d'obtenir le minimum de signatures à ces demandes, mais d'en avoir le plus grand nombre possible afin de pouvoir réfuter les attaques des adversaires, qui ne manqueraient pas d'accuser Townley de désigner lui-même les candidats. Les résultats, à cet égard, dépassèrent toutes les espérances et prouvèrent clairement que, même si Townley avait désigné personnellement les candidats, les membres de la ligue approuvaient hautement son choix. Comme le parti républicain avait généralement la majorité dans l'Etat, toutes les demandes de candidature émanant de membres de la ligue furent enregistrées sous la bannière républicaine, à l'exclusion d'une seule émanant d'un Irlandais catholique, qui pensa qu'il aurait peu de succès auprès des Républicains.

(8) Il faut noter que les candidats aux fonctions de juge à la Cour suprême de l'Etat et de surintendant de l'Instruction publique ne pouvaient être désignés par des partis politiques.

Cette question réglée, commença la préparation des élections primaires. On était malheureusement en pleine période des semences et, par conséquent, on avait peu de chances d'organiser avec succès parmi les fermiers les réunions électorales, si nécessaires pour discipliner la masse. Cependant Townley et ses lieutenants ne restaient pas inactifs et par l'organe du « *Nonpartisan Leader* » répandaient la bonne parole jusque dans les exploitations les plus reculées, démasquant les coalitions et les manœuvres tendant à ébranler la foi des fermiers dans les chefs de la ligue et son programme. D'autre part, vers la fin des semences, ils organisèrent une brève, mais intense campagne de propagande; après quoi et jusqu'à la fin, les candidats de la ligue multiplièrent les tournées de conférences pour tenir les paysans en haleine.

Partout d'ailleurs ils rencontrèrent le plus chaleureux accueil et Frazier déchaîna l'enthousiasme partout sur son passage. Townley avait su choisir ses hommes.

Avec son génie d'organisation, ce dernier organisa, une semaine avant les élections du 28 juin, un train de propagande, rempli d'orateurs, orné de bannières et de pancartes pour faire un dernier et retentissant appel dans les campagnes.

Malgré le déluge de pluie qui, au dernier moment, entrava les communications dans la Red River Valley, qui est la partie la plus peuplée de l'Etat, les élections du premier degré furent pour la *Nonpartisan League* le succès le plus complet. Tous ses candidats

Frazier en tête, furent élus et avec un nombre de voix tel qu'il faisait bien augurer du résultat des élections générales qui devaient avoir lieu au mois de novembre suivant (9).

(9) La documentation de ce chapitre, de même que celle des deux suivants, est basée dans l'ensemble sur deux livres : *The Story of the Nonpartisan League*, de CHARLES E. RUSSELL, premier éditeur du *Nonpartisan Leader*, et *The Nonpartisan League* d'HERBERT GASTON, directeur de la publicité de la *National Nonpartisan League* pendant trois ans. La ligue elle-même n'a pas publié son histoire officielle, ses publications ayant essentiellement un but de propagande; cependant, les deux livres précédents sont considérés comme semi-officiels et ont obtenu l'approbation des chefs de la ligue.



CHAPITRE IV

Les élections de 1916. — La législature des fermiers et l'échec temporaire du programme de la Ligue

Bien qu'il fût fier de la brillante victoire remportée aux élections primaires, Townley n'en poursuivit pas moins ses efforts, augmentant chaque jour l'effectif de son armée, afin de rendre plus certain le succès de la *Nonpartisan League* aux élections définitives qui devaient avoir lieu au mois de novembre 1916. Malheureusement, il n'était pas possible d'organiser une propagande bien effective. Car l'on était en été, au moment où tout fermier est complètement absorbé par les travaux des champs. Une fois de plus, ce fut le journal officiel de la ligue qui joua le rôle le plus important, soit comme informateur, soit pour inculquer à ses abonnés les principes de la discipline nécessaire au succès final. Cependant, la ligue profita

adroitement d'une série de circonstances qui précéderent les élections et contribuèrent à son succès politique.

Comme dans tous les autres Etats de l'Union, les deux grands partis politiques nationaux fournirent leurs cadres et leurs programmes aux organisations politiques du North Dakota, tant pour les élections législatives que pour les élections des fonctionnaires et magistrats. Le parti démocrate se trouva heureusement divisé en deux fractions dans l'Etat du North Dakota. Les adversaires de la ligue avaient bien réussi à amener la fraction conservatrice de ce parti à accepter comme candidat au poste de gouverneur un représentant de la fraction libérale, pour essayer d'assurer par l'union de ces deux fractions la défaite du candidat commun de la ligue et du parti républicain. Mais le candidat sur lequel s'était porté le choix des deux fractions se refusa à engager la lutte et conseilla même à ses partisans de voter pour le candidat de la ligue.

Les membres de la ligue réussirent, d'autre part, à s'assurer la majorité dans l'organisation d'Etat du parti républicain et amener ainsi le parti tout entier à appuyer officiellement ses candidats et à adopter un programme de politique d'Etat en harmonie avec le programme de la ligue.

D'autre part, la ligue reçut, dès le début, le concours de trois savants agronomes dont la réputation et le prestige ne contribuèrent pas peu à faire pencher la balance en faveur des paysans. Pendant de longues années, les Professeurs H. L. Bolly et E. F.

Ladd (1), sous la direction de M. J. N. Worst, avaient assuré le fonctionnement d'une station expérimentale d'agriculture dont le seul but était de développer des techniques agricoles plus scientifiques dans le North Dakota. Ces hommes de science découvrirent que les plaintes des agriculteurs relatives aux procédés frauduleux de classement, de pesage des grains, attribués à la Chambre de commerce de Minneapolis, n'étaient pas sans fondement et la publication de leurs conclusions causa une profonde consternation parmi les membres de cette organisation. Pour mettre fin à ces révélations, ces derniers dirigèrent contre ces trois hommes une violente campagne destinée à les discréditer. Ils firent tant et si bien qu'en 1916 le directeur Worst était forcé de donner sa démission et qu'après son départ l'Ecole expérimentale dûment contrôlée par la chambre de commerce ne fut plus la source d'aucune publication susceptible de nuire aux intérêts de cette dernière. Mais, par contre, Worst, Bolly et Ladd apportèrent à la ligue tout l'appui de leur grand prestige et d'une activité que décuplait leur légitime indignation (2).

D'autre part, et par une étrange ironie des circonstances, la nature et la chambre de commerce de Minneapolis ont joué un grand rôle dans le succès politique de la ligue en novembre 1916. Cette année là,

(1) Elu dans la suite, par le North Dakota, sénateur des Etats-Unis, grâce à l'appui de la *Nonpartisan League*, Ladd est mort en 1925.

(2) Upton Sinclair, le plus prodigieux pamphlétaire socialiste des Etats-Unis, analyse en détail, dans *The Goose Step*, pages 199 à 206, le contrôle politique exercé sur l'Institut d'Agriculture de l'Etat.

l'été avait été très chaud et sec. Il en était résulté que le blé mis en vente sur le marché en septembre était pâle et racorni. Dans ces conditions, la chambre de commerce décida arbitrairement d'établir une nouvelle catégorie dans sa classification des grains : celle du *Feed Spring Wheat* blé de mars de fourrage, subdivisé en quatre sous-classes, intitulées : « fourrages A, B, C et D ». La raison invoquée était qu'un blé aussi racorni ne pouvait être envoyé au moulin et n'était bon qu'à nourrir les bestiaux, sinon même les porcs.

En réalité, ce blé racorni était capable de donner d'excellente farine et même la catégorie D du *Feed Spring Wheat*, que l'on estimait à peine bonne pour les porcs. donna, à l'essai, une farine d'aussi bonne qualité que le réputé *Northern Spring* (3). Lorsque les résultats de ces essais furent connus, la chambre de commerce de Minneapolis s'empressa de rectifier sa classification arbitraire, mais le mal était fait et les cultivateurs du North Dakota conçurent, de l'attitude de la chambre de commerce, un violent et légitime ressentiment qui contribua au succès de la *Nonpartisan League* aux élections de novembre (4).

(3) Tout ceci a été établi par Dr. E. F. Ladd dans une publication : Bulletin n° 119, *Wheat : Its Milling value and Market value de la North Dakota Agricultural Experimental Station*.

(4) Les dommages subis par les fermiers se percevront mieux quand on saura que le prix de vente du blé à fourrage qualité « D » était de 94 cents le boisseau, tandis que la première qualité du *Northern Spring* était de 1 dollar 73 cents le boisseau. On a évalué les pertes totales causées aux fermiers par la réglementation arbitraire de la Chambre de Commerce de Minneapolis à 9.000.000 de dollars. *The Story of the Nonpartisan League*, par C. E. RUSSELL, pages 84 à 87.

Les résultats de ces élections furent généralement très satisfaisants pour la ligue. Cependant, comme il était à prévoir, 18 sénateurs seulement furent élus parmi ses membres, alors qu'il fallait 25 voix pour obtenir la majorité absolue au Sénat. L'on pouvait cependant espérer trouver 7 appuis parmi les 24 sénateurs non sortants, mais cela dépendrait naturellement du caractère des projets de loi présentés par la ligue.

A la « Chambre basse » ou la « Chambre des Représentants », la ligue avait obtenu une majorité décisive; 87 des 113 sièges de cette assemblée étant occupés par ses partisans.

Townley avait spécialement fait porter ses efforts sur les élections aux trois sièges vacants de la Cour suprême. Tous furent gagnés par les candidats de la ligue. Cette victoire avait une importance spéciale en raison du mécanisme constitutionnel en vigueur aux Etats-Unis. Il était, en effet, de toute nécessité pour la ligue que les lois qu'elle ferait passer par une législature dévouée à sa cause ne fussent pas paralysées par le cachet d'inconstitutionnalité qu'y imprimeraient des juges conservateurs (5).

(5) Les pouvoirs de la Cour suprême de l'Etat relatifs au contrôle de la constitutionnalité des lois ou amendements à la Constitution de l'Etat sont identiques à ceux exercés en vertu de la Constitution Fédérale par la Cour suprême des Etats-Unis. Il existe cependant cette différence que les neuf juges de la Cour suprême fédérale sont nommés à vie tandis que ceux de la Cour suprême de la plupart des Etats — y compris le North Dakota — sont élus pour un terme limité. Il en résulte que les Cours suprêmes des Etats se sont souvent laissé dominer dans leurs décisions plus par des circonstances politiques que par des principes juridiques. Il suffit d'étudier l'histoire de cette institution légale spéciale au monde anglo-saxon qu'est l'*injunction* pour se faire une idée de la façon dont les cours américaines sont parvenues à paralyser l'évolution sociale désirée par les législatures.

Des membres de la ligue furent également élus à tous les offices publics à l'exception de celui de trésorier de l'Etat. Le candidat de la ligue à ce dernier poste, Casey, s'était, en effet, rangé sous la bannière démocrate, alors que tous les autres avaient reçu l'appui du parti républicain (6).

En dépit de ce succès politique qui assurait à la ligue une forte majorité à la Chambre des Représentants et une grande influence dans l'administration, ses adversaires n'en ont pas moins poursuivi contre elle leur vigoureuse campagne. La presse à leur solde et toute une littérature de propagande n'ont cessé d'attaquer Townley et ses lieutenants et de travailler à les discréditer dans l'esprit du public en les présentant comme de dangereux socialistes — terme qui aux Etats-Unis a une influence magique. Faisant feu de tout bois, ils n'ont pas négligé l'usage de l'ironie et ont tâché de tourner en ridicule un gouvernement de bons paysans. C'étaient là les premières passes de la lutte qui allait s'engager dans la législature en vue d'empêcher la mise en œuvre du programme de la ligue.

Il était, en effet, à craindre, qu'en dépit de leur nombre, les députés ligueurs, dépourvus de toute expérience parlementaire, se laissassent battre par une minorité fortement organisée et rompue à la tactique et aux subterfuges en honneur dans l'arène législative. Pour éviter ce danger et, en même temps,

(6) La nécessité de l'ouïoyer, pour avoir chance d'aboutir, entre les deux grands partis traditionnels, a fait que les membres de la *Nonpartisan League* se sont, la même année, enrôlés sous la bannière républicaine pour les élections d'Etat, alors qu'ils ont voté en masse aux élections fédérales pour le Président Wilson, candidat du parti démocrate.

pour établir plus de solidarité entre les parlementaires appartenant à la ligue, Townley recourut au stratagème politique connu sous le nom de « Secret Caucus ». Tous les soirs, après les séances de la Chambre, les ligueurs faisant partie des deux chambres (Sénat et Chambre des Représentants) se réunissaient dans des réunions privées où les résultats des débats de la journée étaient discutés, les erreurs et les fautes commises mises en lumière et les divergences d'opinions conciliées. Les parlementaires appartenant à la ligue s'y concertaient aussi sur l'attitude à prendre à l'égard des projets de loi. Ils étaient discutés et votés en réunion privée et, lors de la séance publique, tous les membres de la ligue étaient tenus de voter conformément à l'avis exprimé par la majorité. Townley, d'autre part, s'aboucha avec un certain nombre de juristes, experts en matière de législation, auxquels il confia le soin de rédiger les projets de lois dont les textes devaient être déposés par les parlementaires membres de la ligue.

Tous ces préparatifs n'étaient pas inutiles. La session législative de 1917 était à peine commencée qu'il devint évident que la ligue aurait une dure bataille à soutenir en raison du fait qu'elle était en minorité au Sénat. Les réactionnaires, en effet, alliés à tous les adversaires de la ligue, renforcés par la défection du lieutenant-gouverneur A. T. Krabel (7), avaient pu

(7) Le lieutenant-gouverneur Krabel avait été élu avec l'appui et l'approbation de la ligue. En vertu de la loi du North Dakota, le lieutenant-gouverneur devient automatiquement président du Sénat, dont il contrôle l'activité législative par l'influence qu'il exerce sur la nomination des membres des diverses commissions; il peut, en effet, agir en sorte que la minorité soit virtuellement capable de prendre part à la préparation des projets de loi.

s'assurer facilement la majorité au Sénat, et contrebalancer ainsi l'influence exercée par la ligue dans la Chambre des Représentants.

La bataille décisive fut livrée autour de la question de l'amendement à la constitution de l'Etat qui était la condition nécessaire de la mise en exécution du programme de la ligue. Ce n'était, en effet, que par le moyen d'un amendement à la constitution que la législature pouvait conquérir l'aptitude à voter des lois permettant à l'Etat de participer à des entreprises de caractère commercial comme les « *Elevators* » centraux, et à émettre des emprunts destinés à subventionner ces entreprises. Ce n'était aussi que par voie d'amendement constitutionnel que l'on pouvait arriver à exempter d'impôts les plus-values données aux terrains par leur mise en exploitation agricole et à nationaliser les assurances contre la grêle.

La procédure à suivre pour réaliser un changement dans la constitution était extrêmement lente et nécessitait un délai minimum de quatre ans avant qu'un amendement peut être acquis. Une loi constitutionnelle récente avait bien prévu que la constitution d'Etat pouvait être amendée par la voie de l'initiative populaire. Mais la Cour suprême avait jugé, dans le cas de *State ex rel. vs. Hall* ⁽⁸⁾, que cette loi constitutionnelle devait être interprétée comme déléguant seulement à la législature le pouvoir d'établir une procédure d'amendement à la constitution par voie d'initiative et que l'action législative était nécessaire

(8) 35, *North Dakota*, 34; 159, *Northwestern Reporter* 281.

avant qu'il put être fait usage de l'initiative (9). Et, dans ces conditions, il n'y avait plus d'intérêt à choisir entre les deux procédures; car Townley doutait de la possibilité de maintenir les membres de la ligue unis pendant tout le temps nécessaire pour mettre en œuvre les vues de la ligue par des procédés aussi lents.

Restait un troisième procédé, auquel on a recouru à maintes reprises dans l'histoire politique américaine, et qui consiste à convoquer une convention constitutionnelle spéciale en vue de la révision de la Constitution avec ratification par voie de referendum populaire des modifications projetées. Mais ici encore la procédure était trop lente et trop compliquée au gré de la ligue.

Ses conseillers légaux avaient un autre plan beaucoup plus simple que les précédents, si simple et si ingénieux qu'il a provoqué chez ses adversaires des critiques d'une violence inouïe contre les procédés d'action de ses chefs et notamment de Townley. Ce plan consistait à proposer que la législature se constituât elle-même en convention constitutionnelle pour élaborer une nouvelle constitution qui, présentée à la ratification du peuple et adoptée par la majorité des citoyens, pourrait entrer immédiatement en vigueur.

Les adversaires de la ligue objectèrent naturellement que cette procédure était inconstitutionnelle; mais la ligue avait une réponse toute prête et une

(9) Cf. A. A. BRUCE, *Nonpartisan League*, page 121, n° 1.

réponse qui semblait irréfutable : « Ce plan, disait-elle, ne vise point à amender l'ancienne constitution; il propose d'établir une nouvelle constitution; proposition qui est extra-constitutionnelle, mais non inconstitutionnelle, et comme, sous notre forme de gouvernement, tout le pouvoir vient du peuple et repose sur le peuple, tout ce que celui-ci adopte comme sa constitution en vertu d'un vote régulier, devient, par le fait même de ce vote, une constitution nouvelle et n'a pas besoin de trouver sa consécration dans les dispositions écrites de la constitution ancienne » (10).

Ce plan a revêtu sa forme définitive dans une double résolution introduite à la fois devant les deux chambres de l'Assemblée et qui est connue sous le nom de *House Bill 44*. Après avoir indiqué les motifs qui ont présidé à son introduction, la résolution expose le projet de nouvelle constitution et se termine par une demande de soumission au referendum populaire de l'adoption ou du rejet de ce projet de nouvelle constitution. En réalité, cette esquisse d'une nouvelle constitution n'était que la reproduction de la constitution en vigueur, avec le petit nombre de changements nécessaires pour permettre la réalisation législative du programme de la ligue. Cependant, quelques modifications secondaires qui n'étaient pas nécessitées par le programme économique immédiat de la ligue, y étaient aussi prévues pour tenir compte des transformations qui s'étaient pro-

(10) H. E. GASTON, *The Nonpartisan League*, pages 137-138.

duites dans la vie sociale de l'Etat, depuis la promulgation de la constitution en vigueur ⁽¹¹⁾.

Les adversaires de la ligue n'attaquèrent pas de front ce projet de constitution, ce qui n'aurait pas manqué d'irriter les fermiers et les affermir dans leur volonté de combat. Ils constituèrent une *Good Government Association*, qui, dans sa propagande, se contenta de placer la discussion sur le terrain des réformes de détail proposées par la ligue et par son attitude d'une habile prudence contribua à l'échec du projet de réforme constitutionnelle.

Comme on devait en effet le prévoir, le *House Bill 44* fut adopté par la Chambre des Représentants sans difficulté; mais il fut repoussé par le Sénat, dont l'attitude résolue fit évanouir, au moins pour cette législature, les espoirs de la ligue d'obtenir la ratification législative de son programme.

Elle parvint cependant à faire voter plusieurs lois d'intérêt général, dont la plupart avaient déjà leur pendant dans beaucoup d'Etats, comme l'extension du droit de vote aux femmes, l'adoption du système Torrens en matière de propriété foncière, une loi garantissant les dépôts faits dans les banques d'Etat, une loi portant réduction à 5 % de leur montant du taux de l'impôt sur les plus-values résultant des améliorations apportées aux terrains de culture; une disposition législative portant abaissement des tarifs de transport; une série de mesures et de crédits tendant au développement de l'instruction dans les cam-

(11) *House Bill 44, North Dakota Session Laws, 1917.*

pagnes. Mais surtout elle fit consacrer un des points essentiels de son programme relatif à la classification des grains, par une loi des plus importantes : le *Grain grading Act*.

Le Gouvernement fédéral avait déjà établi un système de classification des grains, de sorte que le *Grain grading Act* du North Dakota n'eut qu'à adopter les standards fédéraux, ainsi que le principe exigeant que tous les acheteurs de grains soient patentés par l'Etat. En outre, tout fermier se voyait conférer un droit de recours devant la *State Railroad Commission* au cas où il estimerait que le classement attribué à son blé par l'acheteur serait injuste. Enfin on avait organisé un service d'Etat de pesage et d'inspection dont le résultat direct avait été la suppression de quelques-unes des nombreuses fraudes, dont les fermiers s'étaient plaints pendant des années.

Bien mieux, les adversaires de la ligue au Sénat, après avoir repoussé avec succès sa tentative de réforme constitutionnelle, furent amenés, dans la crainte d'un échec total aux élections suivantes, et pour amadouer les fermiers, à introduire eux-mêmes et faire voter non moins de huit projets de lois visant en apparence à assurer la construction et le fonctionnement d'un *elevator* central. Mais, en fait, ils s'abstinrent de prévoir les moyens de réalisation pratique de ce séduisant programme, se contentant de manifester une bienveillance toute platonique à l'égard des revendications paysannes.

Par la suite, la ligue qui comprenait bien qu'un *elevator central* serait dépourvu de toute utilité sans

la création parallèle de minoteries d'Etat, combattit toutes ces lois introduites par ses adversaires comme nuisibles à ses intérêts.

Finalement, la clôture de la session législative de 1917 arriva sans qu'aucun des éléments essentiels du vaste programme de la ligue eût été transformé en loi; car la réalisation en était arrêtée par la constitution elle-même. C'est pourquoi la ligue décida de s'appliquer à deux objets pendant la période précédant les élections générales de 1918 :

1° Trouver d'autres moyens pour amender la constitution;

2° Conquérir le contrôle du Sénat tout en conservant la majorité à la Chambre des Représentants.

Pour atteindre le premier de ces buts, la ligue introduisit avant la fin de la législature un projet de loi prévoyant l'adoption définitive de la procédure d'amendement à la constitution par voie d'initiative directe, déjà sanctionnée par un referendum populaire, mais restée inapplicable en raison de l'attitude de la Cour suprême. L'opposition du Sénat barra naturellement le passage à cet acte. Mais la ligue répliqua par un manifeste dans lequel elle annonçait qu'elle proposerait les amendements nécessaires à la réalisation de son programme aux élections générales de 1918, en s'appuyant sur l'influence conquise par elle à la Cour suprême pour faire renverser la décision antérieure de cette cour qui avait rendu presque inopérante cette procédure d'amendement constitutionnel par la voie de l'initiative populaire.

La *Nonpartisan League* ne se laissa donc pas décourager par l'échec presque complet de tant d'efforts. Elle a continué à travailler à développer chez les fermiers l'esprit de solidarité sur lequel elle comptait pour lui assurer une victoire électorale plus complète en 1918.

CHAPITRE V

La transformation de la Nonpartisan League en une organisation nationale.— La ligue et la guerre mondiale

Après son premier succès aux élections primaires de juin 1916, la *Nonpartisan League* envoya des agents de propagande dans les trois Etats limitrophes du North Dakota : le Minnesota à l'Est, le Montana à l'Ouest et le South Dakota au Sud. La première mission de ces émissaires était d'étudier la possibilité d'une extension de la ligue dans ces Etats qui, étant avant tout agricoles, souffraient des mêmes maux que ceux dont se plaignaient les fermiers du North Dakota. Ils se rendirent compte aisément que la *Nonpartisan League* avait un utile rôle à y jouer, quoique son organisation parût devoir y soulever plus de résistance que dans son Etat d'origine.

Pour se présenter aux fermiers américains comme une association ayant un intérêt national, et non pas

purement local, la *Nonpartisan League*, en janvier 1917, peu après l'ouverture de la session législative de cette année, prit officiellement le nom de *National Nonpartisan League* et transféra son siège social de Fargo (North Dakota) à Saint-Paul (Minnesota). Mais elle conserva son administration originelle, son président, Townley, et son comité exécutif. Dans chaque Etat, elle fut dirigée désormais par un président d'Etat (*State chairman*) responsable devant Townley, mais sur l'initiative duquel ce dernier eut à se reposer dans une large mesure; car, avec le développement de la ligue, il lui eût été matériellement impossible de porter à lui seul l'entière responsabilité des activités des organisations d'Etat.

Les méthodes d'organisation de la ligue sur une base nationale furent les mêmes que celles qui avaient été appliquées avec succès dans le North Dakota; le programme originel de la ligue fut adopté partout ailleurs et, en général, seulement après de très légères modifications exigées par certaines nécessités locales. Ainsi, dans le Minnesota, la ligue fut amenée à réclamer une taxe sur le minerai de fer effectivement extrait des mines situées dans l'Etat (1). Mais, dans l'ensemble, la méthode d'attaque à employer sur le terrain politique, dans les divers Etats, devait être la même que dans le North Dakota; il s'agissait d'éviter toute friction avec les deux grands

(1) Le Minnesota possède les plus grands gisements de minerai de fer des Etats-Unis. Cet Etat s'était contenté jusque là d'établir des taxes sur la capacité extractive des mines de fer, mais en estimant cette capacité à un taux bien inférieur à celui du rendement réel et l'opinion publique considérait cette mesure comme trop favorable aux concessionnaires exploitant ces mines.

partis républicain et démocrate et de se servir d'eux pour parvenir aux fins poursuivies par la classe payanne.

C'est à ce moment que Townley conçut l'idée de fixer la cotisation des membres de la ligue au taux uniforme de 16 dollars pour deux ans, en assurant en échange de ce versement le service de l'organe officiel de la ligue aux cotisants. Cette mesure était indispensable pour permettre aux organisateurs et aux bureaux de la ligue de se consacrer entièrement, pendant l'année des élections, à leur tâche politique et d'attendre l'année de repos faisant suite à la période électorale pour s'occuper du recrutement de nouveaux membres, du renouvellement des inscriptions des anciens, des modifications à apporter aux méthodes de propagande et des améliorations à réaliser dans les bureaux administratifs de la ligue.

Townley réussit également à donner aux organes d'action de la ligue une personnalité juridique distincte de celle de ses membres. Évitant les erreurs commises à cet égard par les organisations précédentes de même nature, il avait voulu, par cette précaution, garantir les ligueurs contre la responsabilité illimitée qui aurait pu leur incomber personnellement au cas où la ligue aurait eu à se débattre au milieu de graves difficultés financières.

A cet effet, tous les journaux de la ligue ont été enregistrés comme des sociétés commerciales séparées; toutes les banques agricoles créées et contrôlées par elle ou par ses membres se sont créées une personnalité juridique distincte; les magasins coopératifs de

détail organisés par des membres de la ligue dans diverses localités l'ont été sous la forme de sociétés par actions; en somme, tous les aspects de l'activité commerciale de la ligue ont été basés sur le principe de l'organisation de sociétés indépendantes, ce qui désolidarisait ses membres de la responsabilité collective dont pouvait être frappée telle ou telle filiale. Townley connaissait pertinemment l'histoire de la faillite des *Granges* et agissait en homme avisé (1).

Le printemps de 1917 trouva la ligue dans une phase de plein développement non seulement dans le North Dakota et les trois Etats précédemment indiqués, mais également dans les autres Etats de l'Ouest. Les résultats déjà obtenus permettaient, en effet, de prévoir de nouveaux succès et les incitations d'organisations de fermiers déjà existantes avaient amené la ligue à prendre en mains le problème de son expansion dans les Etats d'Idaho, de Washington, du Colorado, de Nebraska, du Kansas, de Wisconsin, d'Iowa, du Texas et d'Oklahoma.

Cependant, c'est sur le Minnesota que la ligue fit porter ses plus grands efforts. C'est dans cet Etat, en effet, qu'était moulue la presque totalité du blé produit par le North Dakota. C'est dans cet Etat qu'étaient concentrés les organes de contrôle du crédit agricole du North Dakota. C'est enfin, et surtout dans cet Etat, à Saint-Paul et Minneapolis plus spécialement, qu'étaient situés les centres nerveux de

(2) Voir chapitre I, pages 13 et 14.

grandes compagnies de chemins de fer et des sociétés financières qui menaient la lutte contre la ligue.

Cette dernière s'assura aisément l'appui des fermiers du Minnesota qui avaient les mêmes griefs que les fermiers du North Dakota contre la tutelle des organisations capitalistes et la vénalité des politiciens de carrière. Malheureusement pour la ligue, la population rurale du Minnesota ne représentait qu'une minorité, en présence de l'énorme agglomération des « Cités jumelles » (Saint-Paul et Minneapolis). La ligue chercha donc à s'entendre avec les *Labor Unions* et les trouva très disposées à collaborer avec elle; car, depuis longtemps, elles avaient l'ambition de jouer un rôle dans la politique de cet Etat.

D'autre part, les groupements ouvriers avaient été encouragés dans cette attitude par les résultats obtenus par les *Labor Unions* du North Dakota, grâce à l'appui de la ligue. Ce n'est pas, en effet, avec leurs 1.500 membres, mineurs pour la plupart, que ces groupements auraient pu obtenir des concessions sérieuses de la législature. Mais, en 1917 et en 1919, l'intervention de la ligue leur permit de faire aboutir plusieurs de leurs réclamations. Naturellement, les adversaires de la ligue lui reprochèrent d'adopter cette attitude uniquement dans le but diplomatique de s'attirer les suffrages des ouvriers dans les Etats industriels. Fondée ou non, cette critique n'eut point pour effet de rompre l'alliance entre la ligue et les *Labor Unions*.

Lors des élections primaires de 1918, dans le Minnesota, la ligue s'efforça de faire passer ses candi-

dates sous le drapeau du parti républicain, pour toutes les fonctions administratives et législatives. Mais ce fut sans aucun succès. La ligue fut ainsi conduite, malgré ses principes antérieurs d'action politique, à former sa propre liste de candidats pour les élections définitives de novembre 1918. Malgré l'appui des *Labor Unions* elle ne put obtenir qu'une assez faible minorité. C'est pourquoi elle décida que pour les élections législatives suivantes, c'est-à-dire en 1920, elle abandonnerait, dans le Minnesota et les Etats présentant les mêmes conditions politiques, son activité politique indépendante et s'allierait au *Farmer Labor Party* qui tendait alors à se constituer comme un troisième parti national (3).

Aux élections de 1918, la ligue n'eut pas plus de succès dans le South Dakota et le Montana que dans le Minnesota. Cependant, les minorités agissantes qu'elle réussit à faire élire aux législatures de ces deux Etats obligèrent les deux partis de la majorité à agir avec plus de circonspection à l'égard des paysans, et même à prendre un certain nombre de dispositions en leur faveur. Mais, en 1919, la législature du Mon-

(3) En juillet 1920, à une Convention tenue à Chicago, le « Comité des 48 », par opposition aux deux partis républicain et démocrate, convoqua toutes les organisations à tendances radicales pour former un troisième parti. La Convention adopta pour ce nouveau parti le nom de *National Farmer Labor Party* et désigna, en 1920, des candidats aux postes de président et de vice-président; mais elle ne put recruter qu'un nombre limité d'électeurs. Dans le Minnesota cependant, le *Farmer Labor Party* réussit à faire élire en 1923, un de ses candidats au Sénat des Etats-Unis, puis un autre, M. Shipstead, en 1924. Mais le *Farmer Labor Party* a beaucoup perdu aux élections de novembre 1926 et sa disparition paraît être aujourd'hui un fait accompli. (Voir R. C. BROOKS, *Political Parties and Electoral Problems*, pages 116 et suivantes.)

tana abrogea les lois qu'elle avait votées sur le modèle de celles du North Dakota, quant aux élections primaires, et rétablit l'ancien système des conventions de partis, ce qui aboutit en fait à réduire à néant les chances de succès politique de la ligue dans cet Etat. Enfin, son action dans les autres Etats, dans lesquels elle s'était efforcée d'exercer un rôle de **premier plan**, fut, dans l'ensemble, insignifiant et finit par cesser complètement en 1921.

Cet échec dans sa tentative d'expansion générale a eu pour principale raison l'attitude **pacifiste prise** par la *Nonpartisan League* au moment de l'entrée en guerre des Etats-Unis.

Les Américains clairvoyants s'étaient rendu compte, dès l'origine de la grande guerre, que les Etats-Unis ne pourraient rester indéfiniment en dehors du conflit. Cependant, aveuglés par leur intérêt personnel, absorbés par la lutte qu'ils menaient pour leurs libertés économiques et politiques, et, il faut l'ajouter, isolés du reste du monde dans les plaines sans bornes du centre des Etats-Unis, les fermiers du North Dakota et des Etats voisins restèrent sourds au fracas des batailles qui ensanglantaient l'Europe et dont le récit créait peu à peu dans le reste des Etats-Unis un mouvement d'opinion favorable à l'entrée en guerre aux côtés des alliés. Comme les Irlandais d'Irlande, comme les Canadiens français, ils considéraient que cette guerre n'était pas leur affaire et que l'entrée des Etats-Unis dans le conflit ne ferait qu'accentuer la domination du pays par la haute finance à qui elle allait assurer un terrain de spécu-

lation éminemment favorable tout en rejetant au dernier plan les conflits de classe.

Cet état d'esprit fut entretenu par une large propagande secrète, menée par les ennemis de la grande République Américaine dans les Etats de l'Ouest et du Nord-Ouest. Les agents de cette propagande soudoyée par l'Allemagne trouvèrent le champ libre pour exercer leur action néfaste; aucune voix autorisée ne s'éleva pour démontrer aux fermiers de ces régions la duplicité de ceux qui s'efforçaient de voiler à leurs yeux le caractère désintéressé et hautement humanitaire de la politique d'intervention préconisée par le Président Wilson. Il est permis de supposer que, sans l'inébranlable patriotisme des fermiers américains, cette funeste propagande eût pu créer une situation excessivement grave, dont les conséquences sur la marche des événements eussent pu être incalculables.

Or, l'on peut dire d'une façon très générale que l'entrée des Etats-Unis en guerre souleva dans l'ensemble du pays un enthousiasme frénétique. Dans ces conditions, Townley et les dirigeants de la *Nonpartisan League* commirent une faute énorme en proclamant publiquement que la guerre n'avait après tout qu'une importance secondaire et que les fermiers devaient d'abord continuer la poursuite de leurs buts les plus immédiats.

Les ennemis de la ligue exploitèrent immédiatement cette attitude en l'exagérant de façon à lui donner un caractère de véritable rébellion. En réalité, Townley et ses collaborateurs, patriotes dans l'âme,

ont jamais prononcé une parole pouvant inciter les membres de la ligue à ne point accomplir leurs devoirs de citoyens. D'autre part, les fermiers avaient quelques raisons de se plaindre. Le 1^{er} septembre 1917, la Commission gouvernementale de fixation des prix (4) annonça que les cours du blé seraient, pour le boisseau de *Northern Spring Wheat* n° 1, à Minneapolis, de 2.20 1/2 dollars et aux *Elevators* du North Dakota de 1.85 dollars. Au moment où ces tarifs étaient ainsi arbitrairement fixés, le prix au comptant de cette même qualité de blé était de 3.06 dollars le boisseau sur le marché de Minneapolis; donc, les cultivateurs subirent, du fait de l'intervention gouvernementale, une perte de presque 1.00 dollar par boisseau. Aucune explication n'avait été donnée à ce sujet par le Gouvernement qui, ce qui plus est, refusa de fixer et garantir des prix d'achat par le gouvernement pour la farine et le pain, ce qui faisait devoir être le corollaire obligé de l'achat gouvernemental du blé à prix fixes et garantis. Ce fut encore plus irritant pour les producteurs de blé, c'est que le coton atteignit à cette époque des cours extrêmement élevés sans que le Gouvernement eût se soucier de les contrôler.

Justement outrés d'être traités d'une façon aussi

(4) Le *Lever Act* — l'une des lois dites d'urgence de la période de guerre — créa la fonction d'administrateur du ravitaillement, laquelle fut nommée M. Herbert Hoover, qui fut chargé du contrôle de toutes les denrées alimentaires pour le temps de guerre. Lui-ci arrêta notamment toutes les transactions à terme qui avaient lieu pour théâtre les bourses de grains, à dater du 1^{er} septembre 1917, et décida en même temps l'achat du blé par le Gouvernement à un prix fixé par une commission gouvernementale nommée par lui.

peu équitable, les fermiers du Nord-Ouest des Etats-Unis protestèrent violemment contre la politique de fixation de prix du Gouvernement. Sur leurs instances, la *Nonpartisan League* provoqua la réunion d'une conférence de producteurs et de consommateurs à Saint-Paul, les 18, 19 et 20 septembre 1917, afin de protester publiquement contre les prix injustes fixés par le Gouvernement et réclamer l'adoption par lui d'une politique de fixation de prix à l'égard des autres produits agricoles.

Plusieurs personnages importants furent invités par la ligue à prendre la parole à cette conférence. Le plus éminent fut incontestablement le sénateur Robert M. La Follette, de Wisconsin. Ce dernier était très impopulaire à cause de ses tendances pacifistes qui l'avaient amené à voter contre l'entrée des Etats-Unis dans la guerre mondiale. Il prit la parole à cette conférence et, comme il était le dernier des orateurs, il limita ses observations à la défense de son point de vue sur la question de guerre. Son discours, ou ce que l'on a prétendu être son discours, produisit un effet de scandale et conduisit le Sénat des Etats-Unis à l'inculper de sédition : inculpation qui fut abandonnée, cependant, quand ses vraies paroles furent connues. Mais la ligue récolta toutes les conséquences de la publicité donnée au discours supposé de La Follette, ce qui la rendit fort impopulaire dans presque tout le Nord-Ouest. Townley et les orateurs de la ligue avaient eu le tort de parler un peu trop haut et de permettre ainsi à leurs ennemis, en dénaturant leurs discours, de leur faire un tort irréparable. La

ligue fut stigmatisée comme déloyale, anti-patriote; Townley et un de ses collaborateurs furent même arrêtés dans le Minnesota, sous l'inculpation de sédition révolutionnaire (5); des orateurs de la ligue, dans l'Oklahoma et le Texas, furent goudronnés et roulés dans la plume suivant une vieille pratique américaine; des réunions de la ligue furent dispersées par des bandes de soi-disant farouches patriotes et, partout où la ligue agissait, des efforts furent tentés, souvent avec succès, pour mettre une fin à ses activités, au nom de la sécurité nationale (6).

Mieux que tous les développements, l'opinion exprimée par M. Georges Creel, président du *National Committee on Public Information*, dans une lettre officielle adressée à M. Charles E. Russell en 1920, éclairera cette fausse position de la *Nonpartisan League* (7) :

(5) Townley et Gilbert furent arrêtés le 28 février 1918, dans le comté de Martin (Minnesota), sous l'inculpation d'avoir détourné de jeunes hommes de s'engager dans l'armée. C'est seulement au mois de juin 1918 qu'ils furent lavés complètement par la Cour suprême de l'Etat de cette infamante accusation. Les ennemis de la ligue profitèrent de cette période d'inaction obligée de ses dirigeants pour mener contre elle les plus violentes attaques. HERBERT GASTON, *The Nonpartisan League*, pages 234 et 235.

(6) La ligue a été persécutée dans la plupart des Etats, à l'exception du North Dakota où elle était plus solidement organisée. Ses administrateurs, ses orateurs ont été accusés d'enfreindre les lois. Mais les agents du Service secret fédéral qui ont été chargés d'examiner soigneusement les activités de la ligue et de ses chefs, ont constaté que ces accusations étaient sans le moindre fondement. Cependant, en juin 1919, Townley et Gilbert furent arrêtés de nouveau dans le Minnesota sous les mêmes inculpations qu'en 1918. Ils furent d'ailleurs acquittés une fois de plus.

(7) Comme président de ce comité, M. Creel était le censeur absolu de toutes les nouvelles relatives à la guerre et cela à tous les points de vue. Il contrôlait ainsi complètement la presse américaine. Plus tard, ce comité fut chargé de la propagande de guerre. C'est en raison de cette activité nouvelle que M. Creel a été amené

« Je suis tout à fait disposé, dit M. Creel, à vous donner mon opinion au sujet de l'attitude de la *Nonpartisan League* vis-à-vis de la guerre. Jamais, en aucun temps, je ne l'ai considérée comme une organisation déloyale. Au contraire, les annales de guerre de l'Etat du North Dakota, contrôlé par la ligue, prouvent, d'une manière concluante, que ses membres, pris dans leur ensemble, ont donné à l'Amérique un appui fidèle et précieux à l'heure des nécessités.

« On ne peut douter cependant que la *Nonpartisan League*, au début, n'ait été gênée par beaucoup de malentendus. Particulièrement elle a accordé quelque crédit, en cette matière, au mensonge prétendant que la *Wall Street* aurait été la cause de l'entrée en guerre de l'Amérique et que la guerre n'aurait été autre chose qu'un effort des hommes riches pour accroître et protéger leurs bénéfices. Ces croyances, d'ailleurs, n'ont pas été particulières à la *Nonpartisan League*, mais ont été partagées par les grands groupes d'ouvriers et de fermiers des Etats de l'Ouest.

« Cette situation n'avait rien qui pût étonner. Pendant la longue période de la neutralité américaine, la presse et les politiciens aussi ont été divisés quant à la solution à prendre, de sorte que le 6 avril 1917 a trouvé le peuple des Etats-Unis dans un désarroi mental et sentimental. D'une masse d'accusations et

à s'occuper des campagnes, soi-disant déloyales, menées dans les Etats agricoles du Nord-Ouest. Son opinion a donc la valeur d'un document officiel. (Extrait d'une lettre publiée par CHARLES E. RUSSEL dans *The Story of the Nonpartisan League*, pages 244, 245 et 246.)

de contre-accusations, d'imputations et de démentis, de clameurs et de plaintes, què pouvait-il sortir de clair ?

« J'ai fait appeler les chefs des diverses associations et unions agricoles et parmi ceux qui sont venus à Washington en réponse à cet appel a été M. Townley, président de la *Nonpartisan League*. Je l'ai trouvé, comme j'ai trouvé les autres, méfiant et soupçonneux en face de tous les mensonges qu'il avait lu et entendu. Je l'ai conduit comme les autres chez le Président (Woodrow Wilson) lui-même et l'interview a fait disparaître tous les doutes sur la nécessité de la guerre et le but élevé poursuivi par l'Amérique. Après cela, j'ai accompagné M. Townley au bureau de M. Herbert Hoover, et là, pendant trois heures, ces deux hommes ont discuté les points contestés. En quittant Washington, M. Townley a non seulement promis l'appui intégral de son organisation à la guerre, mais, en serrant la main de M. Hoover, il s'est engagé envers lui à consacrer à cette tâche tous les efforts communs. Ces promesses ont été tenues.

« C'est à la demande de M. Townley que j'ai organisé dans le Nord l'envoi de conférenciers, hommes et femmes, capables de parler de la guerre, telle qu'ils l'avaient vue, et de discuter les buts poursuivis par l'Amérique.....

« C'est à ces conférenciers que l'administration de l'Etat du Minnesota fit défense de prendre la parole dans son territoire comme conférenciers de la ligue. Elle ne doutait pas pourtant de leur loyalisme; car, en fait, elle leur demanda de prendre part à ses pro-

pres campagnes. Sa pensée était donc uniquement d'empêcher la *Nonpartisan League* d'organiser des réunions, quelles qu'elles soient, même dans un but de loyalisme. Pour moi, il était bien évident, et il l'est encore aujourd'hui, que les démocrates, comme les républicains, craignaient la puissance politique de la *Nonpartisan League* et ne voulaient pas qu'elle jouisse d'une réputation de loyalisme. En un mot, ils préféraient que la *Nonpartisan League* fût plutôt déloyale que loyale, afin que cela les munît d'une arme de combat. »

En présence de tous ces faits, l'on ne saurait s'étonner que la ligue se soit heurtée presque partout à des échecs dans sa tentative d'expansion. La fin de la guerre l'a trouvée menant la lutte pour se laver des accusations d'antipatriotisme dont elle avait été accablée. Ce fut sans grand succès. Toute cette propagande extérieure, tous ces efforts d'expansion coûtant beaucoup plus qu'ils ne rapportaient, la *Nonpartisan League* a fini par décider, en 1921, de cantonner son activité dans le North Dakota. Toutefois, il est resté de ces tentatives d'expansion, dans quelques Etats du Nord-Ouest, des groupements de fermiers très dispersés et qui ont fonctionné en liaison avec d'autres groupements politiques radicaux, mais sans succès appréciable.

CHAPITRE VI

L'arrivée de la Ligue à son apogée

SECTION I

Les élections de 1918

Si la maladroite attitude des dirigeants de la ligue à l'égard de la guerre a causé son échec dans tous les Etats dans lesquels elle avait essayé de déborder, elle ne l'a pas empêchée de se développer dans le North Dakota avec un succès toujours croissant. En dépit des accusations d'antipatriotisme dont l'ont accablée ses adversaires, elle est parvenue à faire passer, aux élections primaires de juin 1918, tous ses candidats aux postes législatifs et aux fonctions publiques.

Cependant, la question de l'amendement à la constitution de l'Etat, nécessaire pour la promulgation législative du programme de la ligue, demeurerait toujours pendante.

L'on décida de mettre en circulation des listes de pétitions tendant à faire décider par le scrutin de novembre 1918 de l'opportunité des dix amendements à la constitution proposés en vertu de l'amendement relatif à l'initiative adopté par le peuple en 1914 (1). Ces listes furent remplies sans peine et il ne restait plus qu'à obtenir la soumission par le Secrétaire d'Etat des dits amendements au suffrage populaire. Mais les ennemis de la ligue obtinrent une *injunction* judiciaire interdisant à ce dernier d'y procéder. La ligue, avec diligence, porta l'affaire devant la Cour suprême de l'Etat qui cassa la décision contenant l'*injunction* (2). Cette victoire, qui allait permettre à la ligue d'aborder la question de la consécration lé-

(1) Cet « amendement relatif à l'initiative » prévoyait l'amendement de la Constitution par voie de l'*Initiatory process* (procédure d'initiative). Il disposait que, lorsque 25 pour cent au moins des électeurs de chaque comté et dans la moitié des comtés au moins auraient adhéré à une pétition réclamant un amendement à la Constitution, le secrétaire d'Etat serait alors obligé de soumettre l'amendement proposé au scrutin pour être approuvé ou rejeté par les électeurs. En cas d'approbation, il devait être présenté à la législature à la session législative suivante, pour être ratifié et, au cas où celle-ci refuserait de le ratifier, il devait être soumis de nouveau au plébiscite populaire aux élections suivantes; en cas de nouvelle approbation populaire, il devenait automatiquement partie intégrante de la constitution. En 1916, la Cour suprême de l'Etat dans l'affaire de *State ex. rel. v. Hall* (35 *North Dakota*, 34, 159, N. W. 281) avait soutenu que l'amendement ainsi voté par le peuple n'était pas exécutoire de plein droit et ne pouvait être rendu effectif que par l'estampille de la législature. Elle aboutissait ainsi à cette conclusion étrange que, sous un régime démocratique, le pouvoir législatif ne réside pas dans le peuple.

(2) *State ex. rel. Twitchell v. Hall* (BRUCE, *Nonpartisan League*, page 121) : La décision fut prise par 3 voix contre 2. La majorité comprenait les trois juges désignés par la *Nonpartisan League* aux élections de 1916. Ils firent valoir à l'appui de leur décision que la législature n'avait pas le droit de paralyser le fonctionnement d'une procédure d'amendement par laquelle le peuple s'était réservé une participation au droit de légiférer.

gislative de son programme, lors de la prochaine législature, rendit furieux ses adversaires qui comp- taient décourager les fermiers en faisant ajourner indéfiniment par des moyens de procédure la discus- sion devant la législature des réformes réclamées.

Leur opposition revêtit alors une forme plus effi- cace. Ils formèrent l'association des électeurs indé- pendants, *Independent Voters Association*, générale- ment désignée par les initiales I. V. A. qui, avec des ressources illimitées, commença, sur une échelle for- midable, une campagne de propagande contre les amendements proposés. Là était, en effet, le nœud du problème, à côté duquel la question du succès des candidats de la ligue n'avait plus qu'une importance secondaire.

Brièvement résumés, ces amendements se rame- naient à :

1° Droit accordé à la législature d'exempter d'im- position toutes les propriétés mobilières;

2° Autorisation par elle de voter un impôt foncier sur une base d'évaluation par acre, destiné à fournir à l'Etat des fonds d'assurance contre la grêle;

3° Autorisation pour le gouvernement d'émettre des obligations excédant 200.000 dollars, c'est-à- dire la limite constitutionnelle de la dette publique, à la condition que ces obligations soient garanties par de premières hypothèques sur immeubles, ne dé- passant pas la moitié de la valeur du bien hypo- téqué;

4° Autorisation par le gouvernement d'émettre, ul- térieurement, des obligations jusqu'à concurrence de

dix millions de dollars, garanties par les industries possédées par l'Etat;

5° Octroi à l'Etat, aux comtés et aux villes du pouvoir de s'engager dans toute industrie, entreprise ou commerce, excepté la distillerie, pour l'amélioration de leur régime intérieur;

6° Elargissement des droits de vote donnés aux associations coopératives dans les groupements dont elles font partie ;

7° Exigence de l'accord de quatre d'entre les cinq membres de la Cour suprême d'Etat pour qu'une loi puisse être déclarée inconstitutionnelle;

8° Amendements pour modifier les dispositions constitutionnelles sur la « législation directe » de la façon suivante : a) exigence pour la validité des pétitions prenant l'initiative de lois (ordinaires) qu'elles soient signées par 10.000 électeurs; b) pour la validité de pétitions relatives à des lois adoptées par la législature et tendant à les soumettre au référendum qu'elles soient signées par au moins 7.000 électeurs; c) pour la validité de pétitions prenant l'initiative d'amendements à la constitution qu'elles soient signées par 20.000 électeurs; d) admission de l'entrée définitive en vigueur des amendements proposés à la constitution quand ils ont été approuvés par le vote de la majorité du peuple, sans que la ratification subséquente par la législature en soit exigée.

En dépit de l'active opposition de l'*Independent Voters Association*, la ligue sortit victorieuse des élections définitives de novembre 1918. Tous les amendements proposés à la constitution furent approuvés,

tous les postes exécutifs de première importance et même qu'une majorité des deux tiers dans les deux Chambres furent conquis par les candidats soigneusement sélectionnés par la ligue. Déjà les fermiers pouvaient contempler la consécration législative du programme pour lequel ils avaient tant combattu. Pourtant, l'opposition conservait une lueur d'espérance. Elle comptait, en effet, faire échec aux lois votées par la majorité agraire de la législature au moyen de la procédure du référendum populaire qui venait d'être introduite dans la constitution.

La seizième législature du North Dakota, qui s'ouvrit en janvier 1919, travailla à la réforme économique et sociale du North Dakota, d'après les huit directives suivantes, soigneusement déterminées par les dirigeants de la *Nonpartisan League* :

1° Le North Dakota réclame un système complet d'appropriation par l'Etat des entreprises industrielles d'intérêt public, et non pas la simple soumission au contrôle et à la réglementation de l'Etat des entreprises privées ou coopératives.

2° Ces industries d'Etat doivent être alimentées par les fonds avancés par l'Etat et remboursés sur les bénéfices réalisés par ces entreprises.

3° Les autorités compétentes pour pouvoir établir et exploiter les industries de l'Etat, en supportant la responsabilité corrélative, doivent être déterminées avec précision.

4° Cette autorité et cette responsabilité doivent être

confiées à un conseil d'administration peu nombreux, directement élu par le peuple.

5° Ce conseil d'administration doit avoir autorité absolue pour nommer et renvoyer les gérants ou les directeurs de ces industries ou entreprises.

6° Ces entreprises étatisées doivent être exploitées en vue de rendre service au public et non de réaliser des bénéfices. Mais toutefois la rémunération demandée pour leurs services doit être suffisante pour couvrir tous les frais d'exploitation et constituer des réserves.

7° L'Etat doit établir et administrer sa propre banque, ayant pour rôle de financer toutes ses administrations, ses industries et ses entreprises, de manier les fonds publics, d'émettre des emprunts agricoles et de réaliser la stabilisation du crédit dans toutes les industries étatisées.

8° La révocation par voie de suffrage public (*recall*) des fonctionnaires élus de l'Etat doit être rendue possible, afin de mettre le peuple à même de contrôler effectivement les personnes responsables de la gestion des industries de l'Etat (3).

Après avoir ratifié les dix amendements à la constitution adoptés lors des dernières élections, la législature s'inspira de ces principes pour procéder à toute une série de réformes :

L'établissement de la banque du North Dakota, possédée et administrée par l'Etat (4) ;

(3) *Report of the Industrial Commission*, juin 1921, page 19.

(4) *House and Senate Journals of the Sixteenth Session of the Legislative Assembly*, House Bill n° 18.

La création d'une « Commission industrielle » chargée de la gestion et du contrôle des entreprises et industries de l'Etat (5) ;

L'institution d'un inspecteur d'Etat, chargé du contrôle des poids, mesures et classifications applicables aux grains sur le territoire de l'Etat (6).

L'organisation de la *North Dakota Mill and Elevator Association* sous le contrôle de laquelle un système d'*elevators*, de moulins à farine, de magasins généraux, possédés par l'Etat, devait être créé et géré (7).

La création de la *Home Building Association of North Dakota* à l'aide de laquelle l'Etat devait entreprendre de construire ou de subventionner la construction d'habitations pour les citoyens de l'Etat en général et pour les ouvriers plus spécialement (8) ;

La révision du tarif des chemins de fer, applicable sur le territoire de l'Etat, en vue de l'établissement d'un taux plus modéré, basé sur la distance parcourue et le service rendu (9) ;

La modification et l'extension de la loi sur l'assurance d'Etat contre la grêle, au point de vue de sa base d'application pratique ainsi que l'établissement d'un impôt établi, d'après leur superficie, sur les terres arables, en vue de créer les fonds nécessaires à l'application de cette loi (10) ;

(5) Ibid., *House Bill* 17.

(6) Ibid., *House Bill* 14.

(7) Ibid., *Senate Bill* 20.

(8) Ibid., *Senate Bill* 19.

(9) Ibid., *House Bill* n° 48.

(10) Ibid., *Senate Bill* n° 47.

La révision de la classification des impôts sur la propriété en vue de la création d'un impôt unique et l'exemption d'impôt pour les plus-values résultant des améliorations réalisées sur les terres cultivables ⁽¹¹⁾ ;

L'institution d'un impôt sur le revenu avec distinction entre le produit des gains annuels et le revenu de la fortune acquise, avec une taxation proportionnellement plus élevée pour ce dernier ⁽¹²⁾ ;

L'établissement d'une taxe d'Etat sur les successions ⁽¹³⁾ ;

La création d'un Bureau des accidents du travail (*Workmen's Compensation Bureau*) ainsi que du fonds nécessaire au fonctionnement de ce Bureau, fonds alimenté en partie par des contributions patronales variant avec les risques des diverses professions suivant une classification déterminée. Ce fonds devait servir à organiser un service d'assistance médicale et à indemniser de leurs incapacités de travail les ouvriers blessés au cours et à l'occasion de leur emploi ⁽¹⁴⁾ ;

La réglementation du travail des femmes et des enfants dans les industries (l'agriculture exceptée) avec, pour objet principal, la fixation du maximum des heures de travail et ainsi que d'un taux minimum des salaires ⁽¹⁵⁾ ;

La limitation précise des cas où les tribunaux pour-

(11) Ibid., *Senate Bills* n^{os} 43-44.

(12) Ibid., *Senate Bill* n^o 37.

(13) Ibid., *House Bill* n^o 84.

(14) Ibid., *House Bill* n^o 56.

(15) Ibid., *House Bills* n^{os} 184 et 186.

raient user de l'*injunction* dans les conflits du travail ⁽¹⁶⁾ ;

La simplification de l'organisation de l'enseignement public par la concentration de tous ses organes de direction dans un Conseil d'Administration central ⁽¹⁷⁾ ;

La création d'une Commission d'Etat de l'Imprimerie chargée de contrôler toutes les impressions d'Etat et de désigner dans chaque comté un journal chargé de la publication de toutes les annonces légales. Aux élections suivantes, les électeurs de chaque comté auraient à choisir eux-mêmes un journal pour cette fin ⁽¹⁸⁾ ;

Enfin fut voté un amendement à la constitution, — qui toutefois devait être soumis au référendum populaire — prévoyant la possibilité de révocation par voie de suffrage populaire (*recall*) de tous les fonctionnaires publics, y compris les juges, ainsi que les fonctionnaires élus des comtés, les membres de la législature de l'Etat et les représentants et sénateurs envoyés par l'Etat au Congrès Fédéral ⁽¹⁹⁾.

C'est ainsi que, pour la première fois dans l'histoire politique américaine, une législature arriva à in-

(16) Ibid., *House Bill* n° 57.

Injunction : « Défense, prononcée par une *court* (une cour), interdisant à une partie de poursuivre une procédure ou de faire certains actes ». ANSPACH et COUTANGHE, *Dictionnaire de droit anglo-franco-belge*, page 13.

(17) Ibid, *Senate Bill* n° 134.

(18) Ibid., *Senate Bills* n°s 157 et 158.

(19) Cet amendement est devenu définitif et a été intégré dans la constitution de l'Etat le 16 mars 1920. Inspiré par la *Nonpartisan League*, il plaçait entre les mains de ses adversaires une arme redoutable qui fut utilisée avec un succès temporaire en 1921.

introduire dans la législation toutes les mesures qui avaient été prévues dans le programme électoral de sa majorité (20). Cette législature est même allée plus loin qu'elle ne l'avait promis aux électeurs, comme on peut s'en rendre compte en comparant les réformes prévues dans le *North Dakota Industrial Program* et celles qui furent effectivement votées.

Les législateurs fermiers ne se sont pas d'ailleurs croisé les bras après ces premiers résultats ; ils ont cherché constamment à introduire dans la législation toutes les mesures destinées à la mettre en harmonie avec les progrès de la civilisation.

Ainsi, l'activité politique de la *Nonpartisan League* avait fini par porter ses fruits et sa fortune allait dépendre désormais des résultats pratiques du programme économique et social qu'elle avait fini par faire consacrer législativement.

SECTION II

La mise en œuvre du " North Dakota Industrial Program "

Le pivot du *North Dakota State Industrial Program*, était la Commission Industrielle, composée du Gouverneur de l'Etat, du Procureur (*attorney*) général et du Commissaire à l'Agriculture et au Travail.

(20) O. M. KILE, *The Farm Bureau Movement*, page 240.

Le Gouverneur était le président de cet organisme, son approbation était nécessaire pour qu'une décision importante pût être rendue effective. Pour les affaires courantes, il suffisait, au contraire, de l'avis favorable des deux autres membres. Dans ces conditions, les pouvoirs dont la Commission était investie étaient virtuellement concentrés entre les mains d'un seul homme, le Gouverneur.

Les attributions de la Commission Industrielle se menaient à : « la direction, la gestion, le contrôle l'administration de toutes les entreprises et industries d'intérêt public, existant ou à organiser, possédées, exploitées, ou administrées par l'Etat... excepté celles qui sont administrées par les institutions pénitentiaires, de bienfaisance ou d'éducation » (21).

Pour s'acquitter de cette lourde tâche, la Commission Industrielle était investie des pouvoirs suivants :

- 1° Déterminer la répartition géographique des industries et entreprises d'Etat ;
- 2° Acheter ou louer, en usant à l'occasion de la faculté d'expropriation pour cause d'utilité publique, toutes les propriétés nécessaires à l'organisation ou au fonctionnement de ces entreprises ;
- 3° Nommer et contrôler leurs directeurs, fonctionnaires subalternes et employés ;
- 4° Déplacer et renvoyer ces mêmes directeurs, fonctionnaires et employés ;
- 5° « Fixer le prix d'achat pour les objets achetés le prix de vente pour les objets vendus » par ces entreprises ;

(21) *North Dakota Session Laws of 1919*, chapitre 151, section 5.

6° « Procéder à la confection des règles, règlements, ordres et arrêtés pour la gestion, le fonctionnement et les transactions » de ces entreprises ;

7° Les subventionner par l'émission d'obligations de l'Etat, dans les limites prévues par la Loi ;

8° Mener toutes les enquêtes intéressant directement ou indirectement la gestion de ces entreprises ;

9° Réglementer sa propre procédure ;

10° Enfin, pour assurer à la Commission Industrielle des pouvoirs illimités, la loi l'autorisait à faire « tout ce qui pouvait être nécessaire ou utile à la gestion des affaires de ces entreprises et industries d'intérêt public et à l'accomplissement des buts de cette loi ».

Peu de freins étaient apportés à l'exercice de ces vastes pouvoirs légaux ; la législature s'en rapportait uniquement au sain jugement des membres de la Commission et ne leur demandait que de fournir des rapports détaillés sur les dépenses et les activités des entreprises placées sous leur contrôle.

Une des plus importantes tâches assignées à la Commission Industrielle fut l'organisation et la gestion d'entrepôts de grains, d'*elevators* et de moulins à blé et, plus généralement, le contrôle de la *North Dakota Mill and Elevator Association*. La loi lui conférait à cet égard des pouvoirs quasi discrétionnaires (22).

Afin de se procurer les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ce vaste programme, l'émission d'obligations jusqu'à concurrence de 5.000.000 de dollars,

(22) Ibid., chapitre 152.

fut autorisée, l'intérêt ne devant pas dépasser 6 % et les prêteurs devant avoir garantie d'une première hypothèque sur les immeubles de la *North Dakota Mill and Elevator Association*. L'organisation et la fixation des échéances étaient laissées aux soins de la Commission Industrielle (23).

L'Inspecteur d'Etat des poids et mesures avait, de son côté, les attributions suivantes : l'établissement de standards uniformes pour la classification des grains, semences et autres produits agricoles ; la délivrance de licences aux entrepôts, *elevators* et acheteurs de grains ; l'examen de toutes les matières relatives au marché, à la classification et au pesage des grains et autres produits agricoles ; l'inspection des entrepôts publics ; l'établissement et la modification des règlements relatifs au pesage et au classement des grains ; la fixation avec une marge raisonnable des prix à payer aux producteurs par les entrepôts, les *elevators* et les moulins ; l'inspection de toutes les balances en usage dans ces établissements ; la répartition des déchets en deux classes officielles suivant qu'il est possible ou non d'en tirer quelque utilité ; la surveillance des acheteurs de grains en vue d'obtenir que les fermiers soient payés de la valeur réelle des déchets produits par les grains (24).

L'Etat devait organiser également la *Home Building Association of North Dakota* chargée de construire des logements pour les habitants. La caisse de cette société devait être alimentée par des dépôts

(23) Ibid., chapitre 153.

(24) Ibid., chapitre 138.

rapportant un intérêt de 5 %, et son capital pouvait être augmenté par voie d'émissions d'obligations, autorisées par l'Etat. Dix déposants ou plus pouvaient constituer une *Home Buyers League* et tout membre de pareil groupe, après avoir déposé 20 % du prix d'achat ou du coût de construction de la maison qu'il voulait acheter ou bâtir, devait recevoir de l'association le complément nécessaire, dont le remboursement était garanti par une première hypothèque. C'était l'association qui devait entreprendre ensuite la construction de la maison ; mais les autres membres de l'*Home Buyers League* étaient individuellement responsables du remboursement des sommes avancées par l'association jusqu'à concurrence de 15 % du prix d'achat et du coût de construction, qui ne devait d'ailleurs pas dépasser la valeur de \$ 5.000, sauf pour les bâtiments agricoles, pour lesquels la limite maxima était fixée à \$ 10.000. Le fonctionnement de cette association de construction d'habitations à bon marché était très étroitement contrôlé par la Commission Industrielle (25).

La création de la *State Bank of North Dakota* complétait le système et, si la Commission Industrielle pouvait être considérée comme le centre nerveux de ce système, la *Bank of North Dakota* en était le cœur. C'est elle qui devait en vivifier toutes les ramifications

(25) Ibid., chapitre 150. Bien que toute personne résidant dans l'Etat pût bénéficier de la loi, la Commission Industrielle a favorisé spécialement les ouvriers. Il est bon de rappeler que ce caractère du *League Industrial Program* n'apparaît pas dans le programme originel de la ligue tel que nous l'avons présenté au chapitre III.

en leur fournissant l'appui de son argent et de son crédit.

Le *Bank Act* reproduisait les traits essentiels de la plupart des lois portant création de *State Banks* (26). Il autorisait la *State Bank of North Dakota* à faire, à quelques exceptions de détail près, toutes les opérations auxquelles peut procéder légalement une banque ordinaire. Elle avait, plus exactement, les pouvoirs d'une *Central Reserve Bank* ; mais les particularités intéressantes de son statut avaient trait aux dépôts qu'elle pouvait recevoir et aux prêts qu'elle était en droit de consentir. La banque pouvait recevoir des dépôts publics et des dépôts privés. Par dépôts publics, il fallait entendre ici : tous les fonds appartenant à l'Etat, aux comtés, aux communes — ou plus exactement aux *Townships*, — c'est-à-dire à des subdivisions territoriales présentant un caractère purement fiscal —, et aux districts scolaires, — circonscriptions à l'intérieur desquelles se fait la répartition et la perception de la taxe scolaire, — de même que les fonds de toute institution d'ordre pénitentiaire, scolaire, industriel ou commercial, que la dite loi obligeait à faire leurs dépôts à la *Bank of North Dakota*. Par dépôts privés, on entendait : les fonds déposés par les particuliers, les corporations et les associations. L'une des dispositions les plus hardies de cette loi, était celle qui obligeait, sous peine d'amende et d'emprisonnement tous les comptables de fonds publics à les déposer à la *Bank of North Dakota* et

(26) Ibid., chapitre 147. Le lecteur ne doit pas confondre la *State Bank of North Dakota* avec des banques privées, créées avec l'autorisation de l'Etat et soumises à ses règlements, appelées *State Banks* pour les distinguer des banques soumises au contrôle des autorités fédérales et dénommées *National Banks*.

qui appliquaient cette exigence aussi bien aux fonds d'amortissement qu'aux fonds de roulement.

Pour induire toutes les *State Banks* à utiliser la *State Bank of North Dakota* comme dépositaire légal, il fut décidé qu'on considérerait les dépôts qu'elles feraient dans cette banque comme formant toujours partie, soit de leurs « fonds disponibles », soit de leur « réserve légale ». En outre, ces *State Banks* auraient le privilège d'utiliser la *State Bank of North Dakota* comme une chambre de compensation et comme un établissement de réescompte (27).

Les conditions des prêts que la banque était autorisée à consentir ne sauraient être mieux définies que par les termes de la loi : « La *Bank of North Dakota* peut transférer à d'autres administrations, institutions, services publics, industries ou autres entreprises de l'Etat les fonds déposés chez elle pour lui être remboursés avec les intérêts. Elle peut consentir des prêts aux comtés, aux villes, aux subdivisions politiques de l'Etat ou aux *State* et aux *National Banks*, dans les conditions, et en observant les règles et règle-

(27) Ibid., chapitre 147, section 7. Aussi bien les dépôts à termes que les dépôts simples pouvaient être constitués par des deniers publics. Ainsi l'on était sûr de pouvoir compter sur un fonds de base au cas où les déposants privés se montreraient hostiles ou indifférents. De plus, ces fonds étaient encaissés par la banque sans aucun frais et elle n'avait pas d'intérêts à payer. Elle avait donc à ce point de vue une situation tout à fait privilégiée, puisque tous ceux qui maniaient des deniers publics n'avaient pas le droit d'opérer leurs versements dans d'autres établissements financiers. Par contre, pour les dépôts privés, la banque avait à subir la concurrence des banques privées. Et, d'autre part, la loi risquait de l'engager dans des opérations périlleuses en ne distinguant pas, — au point de vue de son aptitude à employer à des prêts des dépôts reçus par elle, — entre les dépôts restituables à vue et les dépôts à terme, entre les dépôts fournis par l'épargne individuelle et les dépôts provenant des fonds de réserve des *State Banks*. Cf. sur ce point : A. S. TOSTLEBE, *The Bank of North Dakota : an experiment in agrarian banking*, dans *Columbia University Studies in History, Economics and Public Laws*, vol. CXIV, n° 1, pages 127 et 128.

mentations, fixées par la Commission Industrielle. Mais elle ne doit faire de prêt ou ouvrir de crédit aux particuliers, aux associations ou corporations privées, que soit 1° avec la garantie d'une première hypothèque sur des immeubles situés dans l'Etat du North Dakota, — cas dans lequel la somme avancée ne devra pas dépasser la moitié de la valeur du bien hypothéqué, — soit 2° avec la garantie de warrants émis par la Commission Industrielle ou par un magasin général autorisé situé dans les limites de l'Etat — cas dans lequel les avances ne pourront pas dépasser quatre-vingt-dix pour cent de la valeur des marchandises ainsi établie. Toutefois, la totalité des prêts sur sûretés immobilières qu'elle pourra consentir, ne devra pas dépasser trente pour cent de son capital, plus vingt pour cent de ses dépôts. Les fonds supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour les prêts sur immeubles, seront fournis par la vente d'obligations d'Etat, en vertu d'une loi spéciale » (28).

(28) *North Dakota Session Laws of 1919*, chapitre 147, section 15. L'absence de distinction, au point de vue de leur utilisation pour les prêts, entre les diverses catégories de dépôts que nous avons indiquées plus haut, jointe aux dispositions par trop lâches de la loi en ce qui concerne les formalités à remplir et les garanties à présenter pour obtenir un prêt de la banque, contribua pour une large part à la situation précaire où se trouva cet établissement en 1920 et 1921 : situation que nous décrirons plus loin. Cette crise de 1920 et 1921 a été due aussi à cette autre cause que, si la section 15 du chapitre 142 a pris soin de déterminer avec quelque précision les conditions auxquelles sont soumis les prêts directs aux particuliers, aux associations et aux corporations, elle n'a pas songé à limiter le pouvoir de la banque de procéder à des prêts indirects par voie de réescompte des effets de commerce des *State Banks*. Cette lacune, jointe à l'absence complète de restrictions légales aux pouvoirs de la Commission Industrielle quant à la désignation des banques entre lesquelles il serait permis à la *Bank of North Dakota* de répartir les fonds qui lui seraient confiés, a contribué à faciliter aux dirigeants de cette banque les emplois de fonds déposés en vue d'objectifs politiques qui ont donné naissance à la crise précitée.

Les autres paragraphes de cette loi prévoient une multitude de détails d'ordre secondaire ; mais aucune de ses dispositions ne prononce le mot « réserve ». Et, par conséquent, c'est un des traits caractéristiques de cette loi, — trait dangereux, — que l'absence de toute mesure semblable à celles qui, dans les autres lois réglementant l'activité des banques, prévoient l'obligation pour celles-ci d'insérer dans leurs statuts des clauses en vue de la constitution d'un fonds de secours pour parer à toutes les éventualités.

Ce fut la Commission Industrielle qui fut chargée d'organiser cet important établissement financier, puis de le gérer. Parmi les pouvoirs très larges qui lui étaient conférés à cet égard, il faut citer : le droit de désigner les établissements financiers autorisés à recevoir des dépôts pour le compte de la banque ; celui de fixer les conditions dans lesquelles la banque, fonctionnant comme *Reserve Bank*, pourrait escompter les effets de commerce, encaisser les chèques, etc... ; celui d'établir, en adoptant des limites légales assez larges, les taux d'intérêts à exiger et les redevances à percevoir pour les services rendus ; le droit de déterminer les conditions, dans lesquelles la *Bank of North Dakota* pourrait faire des dépôts de fonds aux banques locales ; le droit de régler les conditions sous lesquelles des prêts pourraient être consentis aux diverses subdivisions administratives de l'Etat ainsi qu'aux *State* et aux *National Banks* ; celui de déterminer les formalités à observer pour l'obtention d'un prêt hypothécaire et les règles à suivre pour évaluer les garanties proposées pour ce genre de prêt ;

le droit de proroger d'un an, en cas de mauvaise récolte, les échéances des dettes hypothécaires; la réglementation des hypothèques prises par le Trésorier de l'Etat en vue de garantir les obligations immobilières, émises par lui; le pouvoir de nommer et de renvoyer tous les directeurs et employés de la Banque, ainsi que de choisir, louer, ou acheter, des locaux appropriés à la Banque, dans la limite de \$ 200.000 (29).

En vertu d'une loi spéciale, pour constituer le capital de la Banque, on devait lancer des séries d'émissions d'obligations de l'Etat, jusqu'à concurrence de \$ 2.000.000 (2 millions de dollars) qui devaient être remises à la Commission Industrielle chargée de fixer les conditions de leur négociation. Cette loi autorisait d'ailleurs la Banque à employer ses propres fonds à l'acquisition de ces obligations (30).

Les fonds, sur lesquels devaient être prélevées les sommes destinées à permettre aux fermiers d'acheter des terrains sur garantie hypothécaire, devaient être fournis par une série d'émissions séparées d'obligations immobilières jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. Ici encore, le contrôle de cet emprunt était confié aux soins de la Commission Industrielle. Le système devait fonctionner pratiquement de la façon suivante : la *Bank of North Dakota* devait évaluer la propriété proposée comme garantie hypothécaire du prêt demandé et, au cas où elle la jugerait suffisante, prêter de l'argent directement à la partie intéressée. Quand le montant total de ces prêts attein-

(29) Ibid., chapitre 147, sections, 3, 4, 9, 11, 12, 14 et 15.

(30) Ibid., chapitre 148.

drait 100.000 dollars, la banque transmettrait les reconnaissances d'hypothèques à la Commission Industrielle qui les déposerait à la Trésorerie de l'Etat en garantie d'un nombre équivalent d'obligations immobilières qu'elle négocierait. Les fonds ainsi réalisés devaient être versés à la banque pour le remboursement de ses avances. La même opération devait être répétée aussi souvent que ce serait nécessaire, jusqu'à concurrence des 10.000.000 de dollars autorisés (31).

Tels furent les caractères essentiels des lois passées par la législature du North Dakota pour réaliser les réformes économiques préconisées par la *Non-partisan League*. Envisagées séparément, ces dispositions ne présentent point un caractère révolutionnaire; elles ne relèvent point non plus du domaine de l'utopie. Mais, si on les considère dans leur ensemble, elles appellent des observations qui permettent de mieux comprendre les événements d'une nature assez compliquée qui ont suivi leur promulgation.

Il faut se rappeler que ces lois furent votées par des législateurs fermiers, qui n'étaient parvenus au pouvoir qu'après une âpre lutte. Ils avaient gardé de ce long combat le souvenir des embûches sans nombre qui avaient jalonné leur route et ralenti leurs progrès. Dans le désir de réaliser le plus vite possible leur programme, ils ont hâtivement bâclé des lois destinées à en consacrer les grandes lignes, sans se préoccuper des détails d'application pratique. Ils se sont reposés pour leur mise en œuvre sur le pouvoir

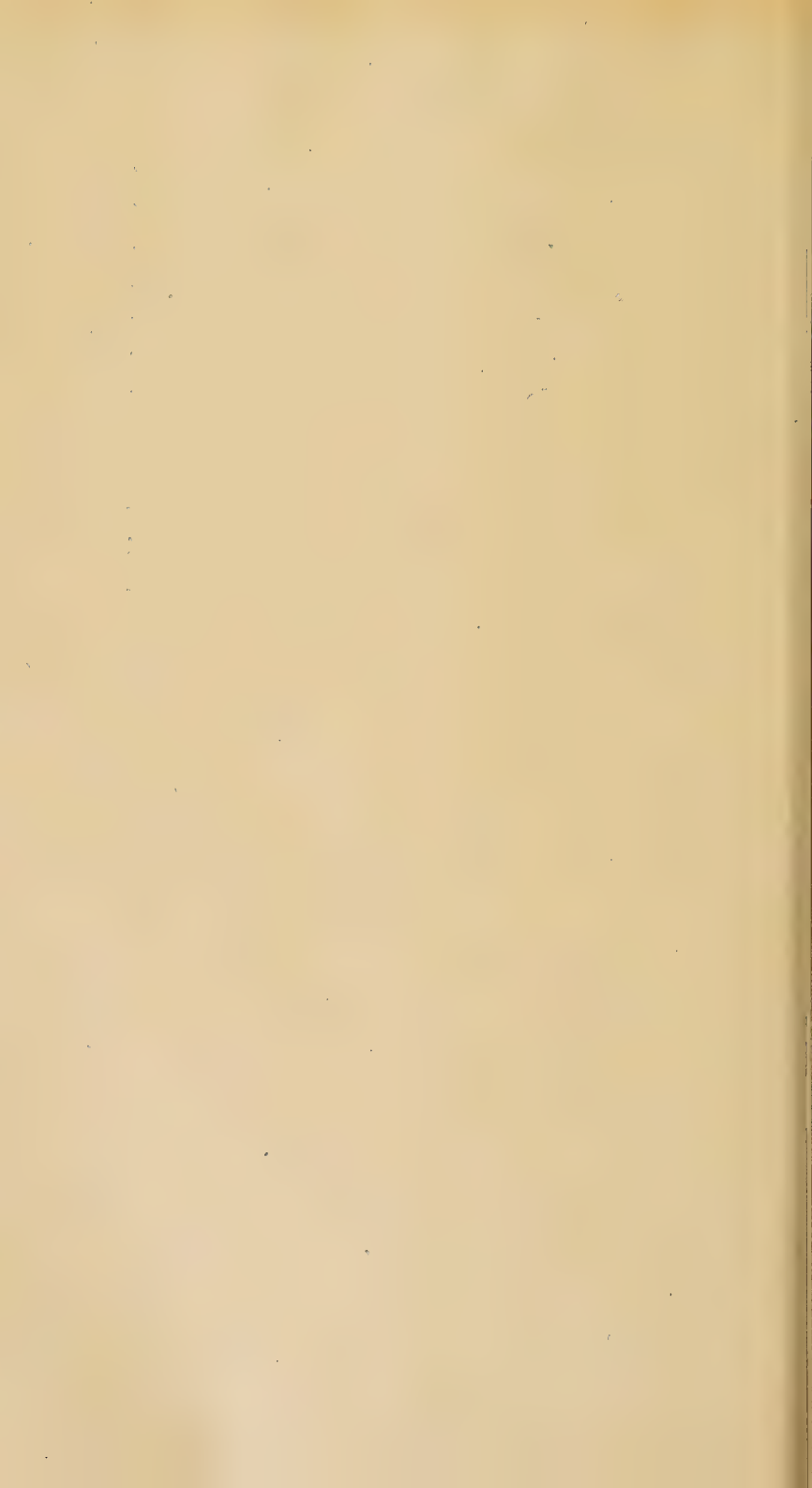
(31) Ibid., chapitre 154.

xécutif auquel ils ont, dans ce but, conféré de très larges prérogatives dans l'espoir d'éviter ainsi de nouvelles difficultés d'ordre législatif ou technique (32).

La Commission Industrielle du North Dakota s'est vue revêtir pour cette cause de si larges pouvoirs que c'est son activité qu'il faut étudier désormais pour connaître l'histoire de l'application pratique du *North Dakota Industrial Program* (33).

Bien plus, dès ce moment, les destinées de la *Non-partisan League* en tant que force politique dans le North Dakota ont été liées étroitement aux succès et aux revers de la Commission Industrielle dans son exécution du *State Industrial Program*.

(32-33) A. S. TOSTLEBE, *The Bank of North Dakota*, page 76.



CHAPITRE VII

La lutte juridique et économique pour le triomphe du “ North Dakota Industrial Program ”

Après avoir atteint et même dépassé les objectifs qu'elle s'était impartis, la *Nonpartisan League* eut à changer de tactique et à passer de l'offensive à la défensive. Il ne s'agissait plus, en effet, de réaliser de nouvelles conquêtes, mais de conserver les positions si chèrement acquises. Le *North Dakota Industrial Program* avait à peine, en effet, été consacré législativement qu'il était l'objet des plus violentes attaques de la part des adversaires de la ligue qui n'entendaient pas attendre qu'il eut fait ses preuves.

Le premier coup a été porté du sein de la ligue elle-même. Le procureur général Langer, le secrétaire d'Etat Hall et le conseiller d'Etat Koeitzky qui, bien que n'étant pas fermiers, avaient été élus en 1916, puis

réélus en 1918, grâce à l'appui de la ligue, se révoltèrent ouvertement contre elle. Le procureur général Langer, le premier, attaqua la loi qui avait créé la Commission Industrielle, dont il était membre et se joignit aux ennemis de la ligue fortement groupés autour de l'*Independent Voters Association* (1), entraînant après lui Hall et Koeitzky.

Encouragée par cette défection, l'*Independent Voters Association* décida d'user de l'arme si souple du référendum mise à sa disposition par l'amendement constitutionnel introduit en 1918 sous l'instigation de la *Nonpartisan League*. Elle fit circuler des pétitions tendant à faire rejeter par le suffrage populaire les plus importantes réformes réalisées par la majorité agraire de la législature.

Elle visait particulièrement les deux lois portant création, l'une de la Commission Industrielle et l'autre de la *Bank of North Dakota*. Mais, afin de cacher son jeu aux fermiers, l'*Independent Voters Association* fit porter le référendum non seulement sur ces deux dispositions, mais sur cinq autres lois dont

(1) Dans un livre de 240 pages : *The Nonpartisan League, its birth, activities and leaders*, publié en 1920, le procureur général WILLIAM LANGER s'efforce de justifier sa révolte contre la ligue. Il prétend que sa défection n'a pas été motivée par des divergences avec la ligue sur la législation préconisée par elle à la session législative de 1919, mais par ce fait qu'il a fini par se rendre compte que Townley et ses lieutenants constituaient une bande de dangereux révolutionnaires, travaillant à instaurer dans le North Dakota un régime socialiste. Il s'est également refusé à admettre que le gouverneur Frazier puisse n'être qu'un simple jouet entre les mains de Townley alors qu'il eût dû être le délégué du peuple. Il est inutile d'insister sur le caractère d'œuvre de propagande de ce livre qui a paru juste avant les élections de 1920, à l'occasion desquelles M. Langer aspirait à se faire réélire procureur général sur plateforme indépendante contre M. W. Lemke, le candidat de la ligue; il fut d'ailleurs battu.

l'abrogation ne devait pas leur faire perdre grand chose, mais entraînerait aussi en même temps celle des deux lois principalement visées.

Ce fut le 26 juin 1919 que les électeurs furent appelés à donner leur avis sur la question. Ils avaient été savamment travaillés par la propagande de l'I. V. A. qui n'avait reculé ni devant des diffamations contre la personnalité de Townley et de ses collaborateurs, ni devant le renouvellement de ses accusations du temps de guerre sur l'attitude déloyale de la ligue (2). Celle-ci eut à traverser une période vraiment critique; car une défaite dans son Etat d'origine eut paralysé ses tentatives d'expansion dans les divers Etats du Nord-Ouest.

Heureusement pour elle, les élections firent ressortir une sensible majorité en faveur de toutes les lois soumises au référendum. La ligue triomphait une fois de plus; mais, pour la quatrième fois en sept ans, la population du North Dakota votait pour la création d'*elevators* centraux et de moulins établis et exploités par l'Etat, sans que les aspirations ainsi exprimées eussent encore reçu le moindre commencement de réalisation effective.

Ce vote décisif, en faveur de la ligue et du *North Dakota Industrial Program*, fit évanouir les derniers espoirs qu'entretenait l'opposition de lutter contre la ligue sur le terrain politique. Il ne lui restait d'autre ressource que d'user des armes économiques et des armes judiciaires.

(2) C. E. RUSSELL, *The Story of the Nonpartisan League*, pages 281 à 285.

Des procédures avaient déjà été introduites devant les cours pour faire interdire au gouvernement de l'Etat d'appliquer quelques-unes des mesures prises par la législature de 1919. Elles furent activement poussées et de nouvelles vinrent s'y ajouter, de sorte que la ligue (c'est-à-dire en fait les fonctionnaires de l'Etat chargés d'appliquer ces lois et qui se trouvaient sous le contrôle de la ligue en vertu de l'appui qu'elle avait apporté à leur élection) s'est heurtée à un grand nombre d'obstacles d'ordre légal.

Parmi ces procédures, il en est deux qui présentent un particulier intérêt : celle qui fut dirigée contre la mise en vigueur de la loi instituant la fonction d'Inspecteur des Classifications, Poids et Mesures, et réglant le commerce des grains (3) ; celle qui fut suscitée pour arrêter l'exécution de toutes les lois consacrant le *North Dakota Industrial Program* (4).

On se rappelle qu'en 1917, la législature du North Dakota avait voté une loi destinée à réglementer le commerce des grains. La loi de 1919 en reproduisait les lignes essentielles avec certaines additions, en vertu desquelles, notamment, l'Etat devait établir un système de classement du blé par qualité d'après lequel les déchets devraient être payés au cas où ils auraient quelque valeur. En outre, l'Etat pouvait fixer, à la demande d'un producteur de blé, une marge raisonnable du profit à réaliser sur les grains, ce qui revenait en fait à fixer le prix du blé. Afin d'as-

(3) *North Dakota Session Laws of 1919*, chapitre 138. Voir le chapitre précédent.

(4) Voir le chapitre précédent.

urer l'application de cette loi, tous les acheteurs de grains dans le North Dakota devaient être patentés par l'Etat et la patente être révocable pour le cas où serait établie la violation d'un des paragraphes de la loi. La loi de 1919 avait prévu, à tous les points de vue, un système pratique et compréhensif de protection des producteurs de blé contre les abus relatés dans le chapitre II.

La constitutionnalité de cette loi fut attaquée devant les tribunaux fédéraux sous prétexte qu'elle entraînait le commerce entre les Etats, et par là violait la constitution fédérale. Une *injunction* vint suspendre l'application de la loi pendant que l'affaire était en instance devant la Cour Suprême des Etats-Unis, qui ratifia l'*injunction* et proclama la loi inconstitutionnelle (5). La Cour estima que les achats de blés destinés à la revente ou l'expédition dans d'autres Etats relèvent du commerce entre Etats et que la liberté de ces achats ne peut pas être restreinte par les réglementations édictées par un Etat en vue d'établir un système de classement du grain, de limiter le bénéfice que les acheteurs peuvent réaliser sur leurs achats et de subordonner à des autorisations le droit de se livrer à ce commerce. La loi du North Dakota sur le commerce des grains constituait donc une réglementation directe du commerce entre Etats qui, en vertu de la « *Commerce Clause* » de la constitution fédérale ne pouvait être régulièrement émise que par l'Etat fédéral seul investi du pouvoir de régler le commerce entre les Etats. Le gouvernement fédéral avait d'ail-

(5) *Lemke v. Farmers Grain Co.*, 42 Sup. Ct. R. 244.

leurs fait déjà usage de ce pouvoir en promulguant l'*United States Grain Standards Act* en 1916 (6), qui se trouvait ainsi en conflit avec la réglementation édictée par la législature du North Dakota (7) : conflit où la victoire devait nécessairement demeurer au seul texte législatif qui eut été émis par une autorité compétente; le texte fédéral.

Trois juges de la Cour Suprême combattirent cette argumentation. Au nom de cette minorité, l'éminent juriste Brandeis affirma que : l'*United States Grain Standards Act* de 1916 ne touche pas au commerce intérieur des Etats ; que son application ne saurait, dès lors, protéger le producteur de blé du North Dakota contre les abus signalés dans le commerce local des grains; que ce statut fédéral était destiné à seconder les mesures d'inspection organisées par les lois d'Etats et à coopérer à leur mise en application. (Il appuyait ce raisonnement sur un jugement rapporté au 39 *Sup. Ct. R.* 114). Il n'y a pas, ajoutait-il, d'objection constitutionnelle à ce qu'un Etat cherche, en vertu de son pouvoir de police, à protéger le vendeur en exigeant de l'acheteur une patente [c'est-à-

(6) Chapitre 313, 39; *Statutes* 482, 485; *U. S. Compiled Statutes*, 8747 1/2-8747 1/2 K. Cet acte donne au Secrétaire de l'Agriculture, et à lui seulement, le pouvoir de réglementer le classement des grains d'après leur qualité pour le commerce entre les Etats. En vertu des pouvoirs qui lui étaient ainsi conférés, le Secrétaire de l'Agriculture nomma des inspecteurs fédéraux pour le grain, destiné au commerce entre les Etats, aux marchés centraux ou de tête de ligne et adopta le classement en usage sur les marchés centraux. Comme il n'y avait pas de marché central dans le North Dakota, il paraît évident que les abus qui se manifestaient dans le commerce des grains dans cet Etat ne pouvaient pas être pratiquement réprimés par cet acte et par les décisions prises pour son application par le Secrétaire à l'Agriculture.

(7) *Lemke v. Farmers Grain Co.*, 42 *Sup. Ct. R.* 244.

dire une autorisation de commercer] destinée à augmenter cette protection. L'exigence que l'acheteur se contente d'un bénéfice raisonnable n'a d'autre effet que l'obliger à payer le juste prix. Les lois promulguées en vue d'empêcher des marchés à des prix inéquitables ont d'ordinaire pour but de protéger le consommateur ; mais il n'y a point d'obstacle constitutionnel à ce que ces dispositions soient prises aussi en vue de protéger des producteurs contre des marchés léoniens si les circonstances justifient cette protection. Quant à la clause de fixation de prix (*price-fixing clause*) de la loi critiquée, quoique constituant en elle-même une mesure fort critiquable, elle ne peut suffire à justifier l'annulation de la loi tout entière. « Frapper [c'est-à-dire condamner et annuler] cette loi d'inspection, au lieu de limiter la sphère de son opération, c'est, me semble-t-il, apporter une diminution sérieuse aux prérogatives de l'Etat et laisser les fermiers du North Dakota sans défense contre ce qui est affirmé constituer des fraudes persistantes et évidentes. » (8).

La validité des autres dispositions législatives qui ont consacré le *North Dakota Industrial Program* a été mise en question par deux actions qui ont d'abord été intentées, l'une devant les cours de l'Etat et l'autre devant les cours fédérales; mais la première de ces actions a été au cours de ses étapes successives dévolue de la juridiction d'Etat à la juridiction fédé-

(8) *Ibid.* Cette décision a été rendue le 27 février 1922. La loi a été en vigueur pendant quelques mois seulement, après quoi son application a été suspendue en attendant l'arrêt de la Cour.

rale. La première avait pour but de faire apprécier par les juges la valeur de fond [mérite] de ces lois et la seconde d'empêcher leur mise en œuvre, en faisant interdire par une injonction judiciaire à la Commission Industrielle de les appliquer.

Ces deux procès ont été jugés en dernier ressort par la Cour Suprême des Etats-Unis dans deux arrêts rendus le 1^{er} juin 1920 (9). Elle déclara que les lois en question n'étaient en conflit ni avec la constitution du North Dakota, ni avec la constitution fédérale. La législation en question ne constitue pas, en effet, un exercice abusif du pouvoir de taxation de l'Etat; elle n'a pas pour résultat de spolier des particuliers en dehors des voies légales définies dans le 14^{me} amendement à la constitution fédérale. Les impôts prévus par cette législation n'ont pas pour but d'alimenter des entreprises de caractère privé; car le simple fait de la part de l'Etat de s'occuper d'affaires jusque là gérées par des particuliers ne suffit pas à prouver qu'il intervient dans les affaires d'intérêt purement privé. « La Cour Suprême du North Dakota a examiné en détail la valeur économique de ces lois qui étaient attaquées devant elle. Cet examen n'est point de la compétence de notre cour. Et si l'Etat juge opportun de gérer les entreprises en question, en vertu des autorisations qui lui sont données pour le faire par sa constitution, sa législature et sa population, notre Cour n'a en aucune manière le droit de paraly-

(9) *Green v. Frazier*, 253 U. S. 233; 40 Sup. Ct. R. 499 — *Scott v. Frazier*, 253, U. S. 243; 40 Sup. Ct. R. 503.

ser cette activité sous prétexte qu'elle serait contraire au 14^{me} amendement à la constitution fédérale. » (10).

Tandis que ces procédures judiciaires suivaient lentement leur cours, la Commission Industrielle décida d'entreprendre la lourde tâche qui lui avait été assignée. Aussitôt que les résultats favorables du référendum du 23 juin 1919 furent connus, elle entreprit d'organiser la *Bank of North Dakota*, de dresser des plans pour la construction de moulins et d'*elevators* d'Etat et de mettre en mouvement la *Home Builders Association*.

Comme il fallait au moins deux ans pour réaliser un programme de construction de moulins et *elevators* d'un type suffisamment moderne et ayant une capacité assez ample ; comme, d'autre part, la récolte de blé de 1919 s'annonçait très pauvre, et d'une qualité inférieure ; comme enfin il semblait utile d'acquérir dès l'abord quelque expérience dans ce genre d'exploitations, la Commission Industrielle se contenta d'abord d'amorcer modestement l'exécution de sa tâche en acquérant à Drake, dans le North Dakota, un petit moulin au rendement de 150 barils par jour environ, soit environ 150 quintaux métriques. Le fonctionnement de ce moulin, sous le contrôle de la Commission Industrielle, a commencé le 19 août 1919. La Commission espérait ainsi influencer sur les cours du blé

(10) *Ibid.* On trouvera dans l'appendice I l'opinion du juge de district fédéral Amidon, qui analyse les facteurs économiques et politiques qui ont provoqué dans le North Dakota la promulgation de la législation dont il est ici question. La décision de la Cour suprême des Etats-Unis indique clairement l'influence que cet exposé du juge Amidon a exercée sur la décision qui a finalement reconnu la constitutionnalité de cette législation.

et les maintenir à un taux qui compenserait dans une certaine mesure l'insuffisance de la récolte.

En même temps, furent dressés les plans de cinquante-sept habitations à construire dans les différentes parties de l'Etat. Un directeur des constructions fut nommé et des contrats oraux passés. En attendant la négociation des obligations de l'Etat émises en vue de pourvoir aux frais de construction, les fonds nécessaires furent fournis par la *Bank of North Dakota*.

Ces deux premiers projets présentaient sans doute une réelle importance; mais une importance toutefois beaucoup moindre que le projet de création de la *Bank of North Dakota*; projet qui occupait le premier rang dans le programme de développement des entreprises de l'Etat. Le programme originaire de la ligue prévoyait seulement la création d'une Banque de Crédit Rural (*Rural Credits Bank*) ; mais la *Bank of North Dakota* fut créée avec une destination beaucoup plus large. Par un enchaînement curieux des circonstances, cet établissement financier est devenu en quelque sorte l'enjeu sur lequel s'est joué le sort de la Commission Industrielle et, par conséquent, de la *Nonpartisan League* elle-même. L'histoire de la *Bank of North Dakota* et de son administration par la Commission Industrielle présente ainsi la chronique fidèle de la ligue du 18 juillet 1919 jusqu'au 2 novembre 1921.

La *Bank of North Dakota* fut ouverte le 18 juillet 1917. Son directeur général, M. F. W. Cathro n'était en réalité que le délégué de la Commission Indus-

trielle (11). Ordre fut donné à tous les fonctionnaires chargés de manipuler des fonds publics de les verser à la banque selon les exigences de la loi. Ces versements furent opérés par voie de dépôt de ces fonds aux mêmes banques locales que précédemment. C'était nécessaire pour ne point bouleverser le mécanisme financier de l'Etat. Mais la *Bank of North Dakota* pouvait retirer ces fonds des banques locales au fur et à mesure de ses besoins. De cette façon la banque eut immédiatement des capitaux pour financer les entreprises prévues par le *North Dakota Industrial Program*. Enfin, les banques locales alimentèrent indirectement la caisse de la *Bank of North Dakota* en faisant réescompter à ses guichets les valeurs de leur portefeuille.

Quant aux 2 millions de dollars prévus par la loi comme devant constituer le capital social de la *Bank of North Dakota*, ils ne lui ont été effectivement versés qu'en janvier 1922.

Grâce aux dépôts publics et privés, la *Bank of North Dakota* ne fut pas obligée d'attendre le placement de ses obligations pour consentir des avances hypothécaires aux fermiers, à la *State Mill and Elevator Association* et à la *Home Building Association*. Elle put aussi assurer le réescompte du papier commercial présenté à ses guichets par les banques loca-

(11) M. Cathro était un banquier expérimenté qui avait toujours témoigné une chaude sympathie pour les efforts tentés par les fermiers pour contrôler leurs propres affaires. Bien qu'il ne fût pas membre de la ligue, il en était le conseiller écouté et c'est lui, en fait, qui fournit à Townley en 1915 les premiers fonds qui lui permirent de fonder la *Nonpartisan League*.

les du North Dakota (12). De cette façon, la banque échangeait ses dépôts, composés par la plupart de deniers publics, contre du papier à long terme. Evidemment, la *Bank of North Dakota* ne se livrait à ces investissements à long termes que parce qu'elle espérait négocier rapidement les *Bank Bonds*, *Real Estate Bonds* et *Mill and Elevator Association Bonds*.

Mais la nécessité de se procurer des espèces liquides amena, le 18 janvier 1920, la *Bank of North Dakota* à entrer dans des négociations pour la cession

(12) Il faut mentionner, à cette occasion, le soi-disant scandale de la *Scandinavian American Bank*. Il faut se rappeler que les ressources financières de la ligue provenaient des cotisations de ses membres payées pour la plus grande part au moyen de chèques post-datés. Des banquiers hostiles à la ligue ayant refusé d'avancer de l'argent sur ces chèques, la ligue décida d'acheter, par l'intermédiaire de ses membres aisés, les actions lui donnant le contrôle d'une série de banques du North Dakota. En 1918, la ligue, par l'intermédiaire d'une corporation privée, connue sous le nom de *League Exchange*, obtint le contrôle de la plus grande banque de Fargo, N. D. la *Scandinavian American Bank*, qui devait devenir le pivot du système bancaire projeté par la ligue. Malheureusement, cette banque fut acculée rapidement à une situation précaire en raison de nombreux prêts qu'elle avait été amenée à consentir à la ligue ou aux autres entreprises patronnées par cette dernière. Les adversaires de la ligue saisirent cette occasion pour la discréditer. Avec l'appui du procureur général Langer et du secrétaire d'Etat Hall, qui constituaient la majorité de la Commission de contrôle des banques locales (*State Bank Examining Board*) et s'étaient ralliés tous les deux à l'opposition à la ligue, un contrôleur fut chargé d'inspecter la *Scandinavian American Bank* qui, sur son rapport, fut déclarée insolvable. Sa fermeture fut ordonnée le 8 octobre 1919. L'administration de la banque fit appel devant la Cour suprême de l'Etat, qui ordonna la réouverture de la banque le 14 octobre 1919. Quoique la situation de la banque fût sans nul doute des plus critiques, sa fermeture par un procédé aussi arbitraire constituait une manœuvre d'une déloyauté révoltante. Si elle avait abouti à la fermeture définitive de la banque, le crédit de la ligue à l'intérieur et à l'extérieur de l'Etat serait devenu si mauvais qu'elle aurait pu en être mortellement atteinte. La banque a été finalement fermée en février 1921, par les partisans de la ligue eux-mêmes, lorsqu'il devint évident que la *Bank of North Dakota* favorisait la *Scandinavian American Bank* au détriment des autres.

en bloc de son stock d'obligations. Les banques de l'Est auxquelles cette cession était offerte se livrèrent à une enquête sur la valeur des titres en question et constatèrent que leur légalité était actuellement contestée devant les tribunaux. Elles décidèrent, dès lors, d'attendre la décision de la Cour Suprême des Etats-Unis avant d'exécuter leur contrat. Mais l'arrêt reconnaissant la constitutionnalité des statuts qui avaient autorisé l'émission de ces obligations ne fut rendu que le 1^{er} juin 1920 (13).

Ce retard fut néfaste à la *Bank of North Dakota*; car il coïncida avec une forte dépression à la bourse des valeurs où les obligations de la banque ne trouvèrent d'acquéreurs qu'à des prix très inférieurs à ceux prévus par le projet de contrat du 18 janvier 1920. En même temps, la situation politique dans le North Dakota n'était pas favorable et la sécurité des valeurs émises par la banque fut naturellement mise en doute. En outre, l'opposition à la ligue exerça une pression sur les banquiers de l'Est, pour les décider à refuser de négocier ces obligations.

La *Bank of North Dakota* se trouva alors dans une situation critique. La récolte de blé en 1919 avait été la plus mauvaise depuis plusieurs décades. L'argent était devenu rare dans le North Dakota et les banques locales s'adressèrent à la *Bank of North Dakota* pour obtenir les fonds nécessaires pour faire face à cette crise. Celle-ci s'efforça de trouver une aide coûte que coûte au dehors de l'Etat. Elle réussit à emprunter 1 million de dollars à une banque de Chicago le

(13) *Green v. Frazier*, 253, U. S. 233; 40 S. Ct. R. 499.

12 juillet 1920, en garantissant cet emprunt par un gage constitué avec 1.200.000 dollars de ses obligations et en acceptant un taux d'intérêt de 7 1/2 % et le 15 mars 1921 comme échéance. Quelque défavorables que fussent ces conditions, la *Bank of North Dakota* trouva dans cette opération les moyens de poursuivre ses opérations.

Cependant, ce n'était là qu'un répit et la vague de déflation qui déferlait à cette époque sur les Etats-Unis, et spécialement dans les régions agricoles, vint rendre de plus en plus sérieuse la crise traversée par la banque (14). La baisse des prix de gros qui commença à se manifester à partir de mai 1920 affecta les produits agricoles que le North Dakota mit sur le marché à partir du mois de juillet. Le prix du blé, qui était de 3,26 dollars le boisseau pour le *Dark Northern Spring* n° 1 à Minneapolis, en mai 1920, tomba rapidement pendant la moisson et descendit jusqu'à 2,65 dollars en septembre et 1,57 dollar en avril 1921.

(14) La prospérité fictive qui, par la vitesse acquise, se maintint aux Etats-Unis au lendemain de la guerre, prit fin brusquement au printemps de 1920 à la suite d'une décision du *Federal Reserve Board* réclamant la restitution de 2.000.000.000 de dollars prêtés aux « banques membres » par la Banque Fédérale de Réserve pendant la guerre et élevant le taux de réescompte à 7 %. Les Etats-Unis, en effet, en dépit de leurs formidables réserves de métal précieux, ont souffert de l'inflation, pendant et après la guerre, tout comme les puissances européennes. Mais, alors que chez ces dernières l'inflation s'est caractérisée par une circulation excessive de billets de banque, elle s'est réalisée aux Etats-Unis par une sorte d'hypertrophie du crédit. Cette expression s'explique d'elle-même si l'on songe que 93 % de transactions se réalisent dans ce pays au moyen de chèques. Une ouverture de crédit par une banque ne se réalise donc pas par une pluie de numéraire, mais par l'ouverture d'un compte et la délivrance d'un carnet de chèques. Une application excessive de ce procédé peut aboutir à l'inflation au même titre que des émissions répétées de papier monnaie.

Incapables même de couvrir leur coût de production, les fermiers demandèrent aux banques des prorogations, mais le crédit s'épuisa rapidement et les banques du North Dakota furent forcées de fermer leurs guichets les unes après les autres (15).

C'est à ce moment critique qu'eurent lieu les élections générales du 2 novembre 1920. Les adversaires de la ligue qui, depuis la fondation de la *Bank of North Dakota*, avaient mené contre elle une violente campagne de propagande, attribuèrent la crise économique qui sévissait si fortement dans tout l'Etat à sa mauvaise politique financière.

L'*Independent Voters Association* put trouver suffisamment d'électeurs pour signer une pétition réclamant qu'on fit de toutes les *state* et *national banks* les dépositaires légales des fonds publics des divers comtés, communes et districts scolaires du North Dakota, en supprimant le monopole de la *Bank of North Dakota* comme dépositaire des deniers publics et, par là même, une de ses sources les plus sûres de capitaux.

Pour voiler cette perfide attaque, l'*I. V. A.* fit proposer dans cette même pétition quatre autre lois, qui ne concernaient pas le *North Dakota Industrial Pro-*

(15) La *Bank of North Dakota* demanda aux banques locales de prêter aux fermiers sur la garantie du blé emmagasiné dans les fermes et elevators en leur assurant qu'elles pourraient réescompter ce papier à ses guichets. Elle était poussée à cette attitude par le fait qu'elle ne pouvait prêter directement que contre des warrants agricoles, dont les récépissés devaient être remis à la Commission Industrielle. Mais, comme l'elevator mis en construction par la *Mill and Elevator Association* était loin d'être achevé et que la Commission Industrielle désirait permettre au fermier d'attendre des prix rémunérateurs pour vendre sa récolte, la *Bank of North Dakota* fut amenée à adopter cet expédient.

gram, mais qui devaient permettre de faire passer plus aisément la principale proposition.

Le résultat des élections du 2 novembre 1920 fut tel que ces cinq projets de lois furent adoptés et appliqués; la ligue perdit en effet sa majorité à la Chambre des Représentants, mais maintint cette majorité au Sénat. Le Gouverneur Frazier, candidat de la ligue, fut réélu pour un troisième terme, mais à une faible majorité, ainsi que le Procureur général Lemke, et le Commissaire au Travail et à l'Agriculture Hogan, qui constituaient, avec le Gouverneur, la Commission Industrielle. Mais la ligue perdit le contrôle de plusieurs fonctions publiques de moindre importance. Sans doute, la défaite de la ligue n'était pas complète; mais ces résultats montraient du moins que, si la situation économique du North Dakota ne s'améliorait pas, les prochaines élections verraient la défaite définitive de la ligue.

Ce n'était pas seulement pour la *Bank of North Dakota* que le vote de la *Public Funds Law* (loi sur les fonds publics) risquait d'être désastreux; il était aussi compromettant, au moins indirectement, pour les intérêts des banques locales. Quand celles-ci, en effet, voudraient user du privilège que leur reconnaissait la nouvelle loi, la *Bank of North Dakota* serait obligée, à son tour, de reprendre ses fonds déposés dans les banques locales, ce qui équivaldrait, en raison de leur situation précaire, à prononcer l'arrêt de mort d'un grand nombre d'entre elles.

Pour éviter ce résultat, les divers banquiers de l'Etat sollicitèrent des trésoriers de fonds publics

l'autorisation de laisser leurs dépôts à la *Bank of North Dakota* et conjurèrent en même temps la ligue et ses adversaires politiques d'oublier pour un temps leurs querelles politiques afin de coopérer à la restauration de la situation financière de l'Etat. En même temps, ils offraient leur concours le plus complet pour le placement des obligations des diverses entreprises de l'Etat détenues par la *Bank of North Dakota*.

Le 7 janvier 1921, après une enquête à la bourse des valeurs et après de vains efforts pour aboutir à un accord avec les gros financiers de l'Etat, la *North Dakota Bankers Association* consentit à offrir de placer 3 millions de dollars d'obligations immobilières; 2 millions de dollars d'obligations de moulins et *elevators*; 1 million de dollars d'obligations de la *Bank of North Dakota* et 250.000 dollars de la *Home Building Association*.

Cependant, cette proposition ne devait porter ses effets que si la Commission Industrielle adoptait les conditions suivantes :

Limiter les opérations de la *Bank of North Dakota* à l'administration des finances de l'Etat, des Etablissements publics et des entreprises commerciales et industrielles gérées par lui; enfin aux opérations de crédit agricole;

Limiter l'exécution du *North Dakota Industrial Program* aux *Grand Forks Mill et Elevator* (en construction), au *Drake Mill*, et à la *Bank of North Dakota*:

Appliquer des règles rigoureuses à la constitution

d'un fonds d'amortissement pour les obligations émises en vue de l'exécution du *North Dakota Industrial Program*, et modifier la politique bancaire de la *Bank of North Dakota* afin de faire disparaître son instabilité.

La Commission Industrielle répondit à ces exigences de la façon suivante :

« Nous tenons à assurer l'Association que nous apprécions l'intérêt qu'elle a manifesté en cette manière. Cependant, sa proposition ne saurait vraiment être prise en considération par la Commission, parce qu'elle constitue une simple tentative de la part des intérêts financiers, probablement des financiers de *Wall Street*, pour dicter à l'Etat du North Dakota l'attitude à adopter au point de vue politique, financier et industriel. Elle aboutirait à exiger de l'Etat une aliénation de ses pouvoirs souverains dans la conduite de ses propres affaires et à permettre la limitation de l'indépendance et de la liberté du peuple libre d'un Etat souverain. »

« Le temps n'est pas encore venu où un groupe quelconque, quelque puissant qu'il soit au point de vue financier, pourra dicter à cet Etat la ligne de conduite qu'il doit suivre pour gérer ses propres affaires. La forme républicaine du gouvernement est garantie à tout Etat des Etats-Unis par notre Constitution. Les fonctionnaires de l'Etat, bien qu'ils soient élus par le peuple, n'ont pas l'autorité d'aliéner sa souveraineté. Les droits une fois aliénés sont rarement, pour ne pas dire jamais, reconquis.

« Nous sommes convaincus que tout groupe d'hom-

mes qui extorquerait de tels avantages et se verrait attribuer la prérogative de légiférer pour le peuple de l'Etat en userait d'une façon tyrannique.

« Les obligations de l'Etat de North Dakota peuvent être et seront vendues sans qu'un compromis de cette nature soit nécessaire. Nous sommes sûrs que, dans un avenir prochain, avec votre coopération, les obligations se vendront rapidement. Il n'y a pas de meilleures valeurs dans tous les Etats-Unis. Plusieurs personnes influentes et riches en dehors de l'Etat envisagent sérieusement l'achat de ces obligations aussitôt que la crise financière présente sera passée ⁽¹⁶⁾. »

Cette ferme réponse mit fin à tout espoir de coopération entre les banquiers locaux et les fonctionnaires de l'Etat.

Pendant ce temps-là, la *Bank of North Dakota* luttait désespérément pour retenir les fonds publics dans ses caisses. Mais, malgré l'emploi de tous les procédés ordinaires ou extraordinaires connus de la pratique bancaire, les dépôts alimentés par les deniers publics continuèrent à diminuer d'une façon si inquiétante qu'une seconde conférence avec les banquiers du North Dakota et les représentants de plusieurs des grandes banques de Minneapolis fut tenue le 13 février 1921 en vue de reprendre l'étude de la négociation des obligations émises par l'Etat en vue de l'exécution de son programme économique.

Les banquiers de Minneapolis consentirent finalement à vendre pour 6 millions de dollars de ces valeurs, mais en liant leur proposition à des conditions

(16) *Bank of North Dakota Bulletin*, janvier 1921.

encore plus brutales qu'avant. Ils demandaient la mise en liquidation immédiate de la *Bank of North Dakota* et sa transformation en un simple établissement de crédit agricole; la dissolution de la *Home Builders Association*, et la limitation des industries gérées par l'Etat au moulin et à l'*elevator* en construction à Grand Forks. Quelque sévères que fussent ces conditions, la Commission Industrielle fut tentée de les accepter pour éviter un désastre financier. Elle déclara pourtant, et à juste titre, que seule la législature pouvait changer les lois existantes et la conférence se termina sans résultats définitifs. Elle eut au moins pour effet de montrer à la Commission Industrielle que c'était en vain qu'elle chercherait à trouver un remède à la crise traversée par la *Bank of North Dakota* dans l'appui des banquiers privés, que ce soit à l'intérieur, ou en dehors de l'Etat, sans abandonner le *North Dakota Industrial Program*.

C'est ainsi qu'elle fut amenée à renoncer aux ressources offertes en temps de crise par la machine financière des Etats-Unis et à se résoudre à lutter avec ses propres forces pour l'amélioration de la situation de la Banque d'Etat. Trois voies s'ouvraient devant elle : forcer les banques locales à payer leurs dettes échues et à reverser les sommes dues au compte des dépôts faits dans ces banques par la *Bank of North Dakota*; augmenter le montant des dépôts faits par les particuliers; enfin tenter coûte que coûte la négociation des obligations de l'Etat.

La banque commença par exercer une forte pression sur les banques locales pour obtenir les fonds nécessaires au remboursement de l'emprunt de

1 million de dollars dû aux banques de Chicago le 5 mars 1921. La banque tenait à tout prix à démontrer sa solvabilité pour impressionner favorablement la Commission d'enquête chargée par la législature d'étudier minutieusement l'activité des diverses entreprises de l'Etat et plus spécialement celle de la Commission Industrielle et de la *Bank of North Dakota*. A cette date les diverses banques locales de l'Etat devaient à la *Bank of North Dakota*, 3 millions de dollars environ à titre d'emprunts ou de dépôts. Mais ces banques, en raison de la crise économique traversée par l'Etat étaient dans l'incapacité de payer pareille somme. Cependant elles finirent par réunir le million dû aux banquiers de Chicago.

La banque s'est alors efforcée d'attirer les dépôts des particuliers, mais avec peu de succès jusqu'au mois de mai. A cette date, plusieurs syndicats professionnels étrangers à l'Etat, mais sympathiques à la Ligue déposèrent à la banque des sommes considérables. Cependant, la Commission Industrielle comprenait bien qu'on ne pouvait compter sur ce palliatif. Un secours permanent et solide ne pouvait être assuré à la banque qu'à condition de libérer les fonds publics qu'elle avait immobilisés dans des obligations agricoles et autres placements permanents dans les entreprises de l'Etat. La Commission Industrielle fit, par conséquent, tous ses efforts pour vendre ses valeurs.

Dans ce but, une active campagne de publicité fut entamée. Des délégués furent envoyés à Chicago, à New-York et dans d'autres cités de l'Est pour y établir des bureaux et créer des comités chargés de la vente

directe des obligations aux épargnants. Le 23 juillet 1921 fut fixé par le Gouverneur Frazier comme la journée de vente des obligations du North Dakota (*North Dakota bond selling day*). Travaillés par une habile propagande, les souscripteurs affluèrent. 2 millions de dollars d'obligations furent placées ce jour-là.

Ce succès ne ralentit pas la violente campagne menée par l'*Independent Voters Association* contre la *Nonpartisan League*, la *Bank of North Dakota* et la Commission Industrielle. En ce qui regarde cette dernière, l'I. V. A. alla jusqu'à faire circuler une pétition réclamant purement et simplement la révocation de ses membres (17).

Le 16 septembre 1921, le Secrétaire d'Etat fit connaître que la pétition avait été enregistrée, et fixa le 28 octobre 1921 comme date du scrutin. On avait lié dans la pétition à cette question de la révocation des membres de la Commission Industrielle trois amendements constitutionnels et six lois à faire passer par la procédure d'« initiative » qui aboutissaient à ruiner directement ou indirectement le *North Dakota Industrial Program*.

Comme la *Bank of North Dakota* constituait le pivot de ce programme, c'est autour de son administration qu'allait se livrer la bataille décisive.

L'I. V. A. dirigea de violentes attaques virulentes contre la banque et la Commission Industrielle. Mais

(17) C'est à la ligue qu'incombait la responsabilité du vote de la loi permettant la révocation de tout fonctionnaire public par voie de suffrage populaire (*recall*). Les membres de la Commission Industrielle visés par cette procédure étaient : le Gouverneur, le Procureur Général et le Commissaire à l'Agriculture et au Travail.

cette dernière, avec une égale vigueur travaillait à améliorer la situation financière de la banque. Elle s'empressait de publier les nouveaux progrès réalisés dans ce sens pour impressionner favorablement l'électeur et organisa spécialement une large publicité, le 3 octobre 1921, autour de l'achat de 6 millions de dollars d'obligations de l'Etat par une banque Toledo, de l'Ohio.

Effrayée de ce succès, l'I. V. A. réussit à obtenir contre la *Bank of North Dakota*, la Commission Industrielle et toutes les entreprises de l'Etat une *injunction* judiciaire d'une portée telle qu'elle aurait abouti à paralyser complètement leur activité en mettant notamment un terme à la négociation de leurs obligations.

Heureusement, le 20 octobre 1921, la Cour Suprême de l'Etat cassa la décision judiciaire qui avait émis l'*injunction* temporaire. La Commission Industrielle put donc se présenter devant les suffrages des électeurs du North Dakota, en faisant valoir la reconfortante nouvelle de la négociation de 6.100.000 dollars d'obligations de l'Etat, en une seule opération, accompagnée de la promesse faite par l'acquéreur d'acheter à l'avenir toutes les obligations immobilières émises par la Commission Industrielle et la *Bank of North Dakota*, afin de leur procurer les fonds nécessaires à leurs opérations de crédit agricole (18).

(18) La plus grande partie de ce chapitre et spécialement les passages relatifs à la *Bank of North Dakota* sont basés sur une histoire excellente et impartiale de la *Bank of North Dakota* par ALVIN S. TOSTLEBE, *The Bank of North Dakota : an experiment in agrarian banking*, que nous avons déjà citée plusieurs fois.

CHAPITRE VIII

Le “ North Dakota Industrial Program ” de Novembre 1921 à Novembre 1924 et l'échec partiel de la Nonpartisan League.

Le scrutin sur la demande de révocation par le suffrage populaire (*recall*) du 28 octobre 1921 donna une faible majorité aux candidats indépendants à la Commission Industrielle. La *Nonpartisan League* perdit ainsi le contrôle de cet important organisme ⁽¹⁾; mais, par contre, tous les amendements et lois constituant le programme des Indépendants furent rejetés, à une faible majorité il est vrai.

(1) Le Gouverneur Nestos n'avait eu que 4.162 voix, le Procureur Général Johnson 6.786, le Commissaire de l'Agriculture et du Travail Kitchen 5.335. Cf. *Farmer Labor State Record* (Bismarck N. D.) 1^{er} décembre 1921. La nouvelle Commission Industrielle est connue sous la dénomination d'Indépendante parce que les candidats victorieux s'étaient présentés sur une « plateforme » indépendante avec le programme de l'*Independent Voters Association*, vulgairement appelé *I.V.A.*

La situation de la ligue devenait difficile. Elle avait déjà été réduite à l'impuissance au point de vue législatif par les élections de 1920 qui l'avaient mise en minorité à la Chambre des Représentants. Et voilà que la révocation des membres de la Commission Industrielle venait lui enlever le contrôle de l'exécution du *North Dakota Industrial Program*.

Ce grave échec subi par la *Nonpartisan League* dans son état d'origine contribua dans une large mesure à la faillite des efforts tentés par elle pour devenir un organisme national (2).

Cependant la ligue trouva quelque réconfort dans l'échec des divers amendements constitutionnels et de diverses lois présentés par la voie de la procédure d'« initiative » par les Indépendants et interpréta ce résultat comme impliquant de la part de la majorité des électeurs le désir de laisser poursuivre la réalisation du *North Dakota Industrial Program*. Il paraissait malaisé cependant de concilier cette intention avec l'attitude hostile prise par le peuple vis-à-vis des membres de la Commission Industrielle chargés de cette tâche. Cependant, la plupart des personnes compétentes inclinèrent à admettre l'existence d'un mandat tacite donné par les électeurs à la nouvelle Commission Industrielle en vue de la poursuite du *North Dakota Industrial Program* (3).

(2) L'appendice III indique la manière et les raisons pour lesquelles Townley s'est désintéressé du sort de la *Nonpartisan League*.

(3) Extrait du discours prononcé pour son élection par le Gouverneur Nestos, le 4 novembre 1921, et reproduit dans le *Fargo Courier-News* du 6 novembre 1921.

Les anciens membres de la Commission Industrielle devaient rester en fonctions jusqu'au 23 novembre 1921. Ils en profitèrent pour renforcer de leur mieux la situation financière de la *Bank of North Dakota*. Mais, même pendant cette courte période, ils se heurtèrent à des obstacles suscités par des procédures judiciaires.

Le contrat passé avec la banque de Toledo stipulait la livraison à cette dernière par la *Bank of North Dakota* de séries d'obligations immobilières aussitôt qu'elles seraient établies. Mais ces obligations n'étaient valables qu'une fois recouvertes de la signature du secrétaire d'Etat. Cette haute fonction était alors occupée par Thomas Hall, qui, quoique élu grâce à l'appui de la *Nonpartisan League*, avait fini par se rallier à ses adversaires. Il refusa de signer de nouvelles obligations immobilières pour fermer à la banque cette importante source de fonds. Sur quoi, le 10 novembre, le juge de district W. L. Nuessle rendit une ordonnance (*order*) interdisant à la *Bank of North Dakota* de procéder à aucune remise ultérieure d'obligations (*bonds*) d'Etat en vertu du contrat conclu par elle avec la banque de Toledo, et étendant la même interdiction à la Commission Industrielle. Cette injonction avait été émise à la demande de contribuables qui reprochaient au contrat d'avoir contrevenu à la loi en prévoyant la vente des obligations d'Etat autrement qu'au pair ⁽⁴⁾.

Les faits de la cause pouvaient s'analyser ainsi : La *Bank of North Dakota* avait passé un contrat avec

(4) A. S. TOSTLEBE, *The Bank of the North Dakota*, page 155.

la banque de Toledo pour la vente de 6.100.000 dollars d'obligations (*bonds*) de l'Etat avec une prime variant entre cinq et deux pour cent, suivant les émissions. La Commission Industrielle avait bien vendu les dites obligations à la *Bank of North Dakota* au pair, mais celle-ci les avait revendues à la banque de Toledo avec les primes indiquées ci-dessus. L'Etat prétendait que, dans ces conditions, la loi interdisant l'émission au-dessous du pair n'avait pas été violée; mais les contribuables répliquaient que cette double transaction n'était en réalité qu'un subterfuge pour tourner la loi. Le cas fut porté devant la Cour suprême; mais avant qu'une décision judiciaire fût intervenue, la Commission Industrielle remplaça le contrat discuté par un autre prévoyant la vente de 12.300.000 dollars d'obligations au pair. L'*injunction* perdit de ce fait toute sa valeur. Mais, pour arriver à placer au pair ces obligations d'Etat immobilières, il fut nécessaire de porter leurs taux d'intérêt de 5 3/4 (taux prévu primitivement) à 6 pour cent (5).

Le 22 novembre 1921, ce nouveau contrat fut publié. Il portait le montant des obligations d'Etat négociées par la Commission Industrielle à 15.000.000 de dollars environ. Le lendemain, 23 novembre, les membres nouvellement élus à la Commission Industrielle entraient en fonctions.

Le gouverneur Frazier, en quittant son poste, proclama au nom de ses collègues de la Commission Industrielle, sa foi dans la réalisation finale du *North*

(5) *Fargo Courier-News*, 16 et 19 novembre 1921.

Dakota Industrial Program : « Nous avons laissé à nos successeurs, déclarait-il, la *Bank of North Dakota* — pierre angulaire du programme — dans une situation financière splendide et nous espérons sincèrement qu'ils seront capables de porter une aide immédiate à nos fermiers si sévèrement éprouvés » (6).

Ainsi le sort du *North Dakota Industrial Program* était entre les mains de ses anciens adversaires.

*
**

Le discours prononcé par le gouverneur Nestos à son entrée en fonctions, le 23 novembre 1921, contenait la promesse d'une tentative loyale de réalisation de l'*Industrial Program* (7). Les fermiers et la presse témoignèrent de la satisfaction que leur causait cette attitude et l'agitation politique se calma.

La *Bank of North Dakota* continua à être le centre d'activité sur lequel la Commission Industrielle indépendante concentra son attention spéciale. La direction en fut confiée à un banquier privé fort actif et réputé pour son conservatisme. La section du crédit agricole fut soigneusement réorganisée d'après les conseils d'experts envoyés par la *Federal Land Bank of Saint Paul*.

La nouvelle Commission Industrielle usa même de la procédure d'« initiative » pour faire voter, en juin 1922, un projet de loi élevant le montant maximum

(6) *Ibid.*, 23 et 24 novembre 1921.

(7) *Ibid.*, 24 novembre 1921.

des émissions d'obligations immobilières d'Etat de 10.000.000 à 20.000.000 de dollars, afin de faire face aux besoins de plus en plus grands du crédit agricole.

Vers le 27 janvier 1922, la *Bank of North Dakota* annonça que son service de crédit agricole était prêt à commencer ses opérations sur cette base nouvelle et à consentir des prêts hypothécaires après évaluation des sûretés offertes comme gage.

Cependant, des difficultés s'élevèrent bientôt. Les fermiers et la presse reprochaient, en effet, à la banque d'avoir fixé à un maximum trop bas le montant des prêts hypothécaires susceptibles d'être accordés à chaque fermier pris individuellement. Les fermiers avaient donc encore besoin de faire appel aux banques locales pour suppléer à cette insuffisance. En outre, la *Bank of North Dakota* n'avait pas expliqué aux fermiers assez clairement que l'intérêt de 8 % qu'elle réclamait pour les prêts hypothécaires représentait, non seulement l'intérêt des fonds avancés, mais aussi les sommes nécessaires pour amortir les prêts en 26 années. Les emprunteurs, comparant ce taux de 8 % au taux exigé par les banques locales et qui ne représentait que l'intérêt, et non l'amortissement du prêt, le trouvaient relativement élevé (8).

La récolte de blé de 1922 s'annonçait belle et les cours du commencement de l'été paraissaient avantageux. Les fermiers se prirent à espérer que la moisson leur permettrait d'améliorer leur situation financière. Mais le blé n'était pas encore mûr que les cours

(8) *Ibid.*, 1^{er} mars 1921.

fléchissaient déjà. Après la récolte, le grain pris à la ferme ne valait plus que 82 cents le boisseau, le prix le plus bas enregistré depuis 1915. Les fermiers, pressés par leurs créanciers, furent obligés de vendre à vil prix.

La *Bank of North Dakota* ne fit rien pour lutter contre cette dépression du marché. Elle aurait dû, disait-on, prêter aux fermiers sur leurs récoltes pour leur permettre de désintéresser leurs créanciers les plus pressants et d'attendre des cours plus favorables. Elle resta, au contraire, ainsi que la Commission Industrielle, dans l'inactivité la plus complète et cette inertie souleva de violentes protestations de la part des fermiers qui se voyaient sacrifiés une fois de plus (9).

Devant la gravité de cette situation, le gouverneur Nestos convoqua à Fargo, le 13 septembre, une conférence mixte de fermiers et de banquiers, en vue de déterminer la politique à suivre pour améliorer le marché des grains. Les fermiers réclamaient que la *Bank of North Dakota* leur ouvrît un large crédit sur la garantie du grain emmagasiné, soit dans les fermes, soit dans les *elevators* publics. Mais le gouverneur répliqua que la *Bank of North Dakota* avait à surmonter des difficultés financières dans la section du crédit agricole, parce qu'elle avait épuisé ses fonds pour subventionner la construction du *Grand Forks Mill and Elevator* et qu'elle ne serait pas à même de consentir des avances aux fermiers. La conférence se termina sur cette conclusion du comité financier de

(9) A. S. TOSTLEBE, *The Bank of North Dakota*, pages 173 et 174.

la conférence : « Nous croyons qu'il y a, à l'heure actuelle, un ample crédit disponible dans les banques ordinaires (c'est-à-dire les *State* et *National Banks*)) que l'écoulement de la présente récolte pourrait par là être réalisé d'une façon ordonnée et sans forcer aucun producteur présentant quelque surface à disposer de sa récolte autrement qu'il ne le désire » (10).

La situation financière de la *Bank of North Dakota* était cependant très prospère et elle faisait vraiment acte de mauvaise volonté en refusant tout crédit aux fermiers (11).

Cette attitude intransigeante du gouverneur Nestos suscita un large mécontentement dans la classe agricole. Il ne fut pas assez vif cependant pour empêcher la réélection de la Commission Industrielle indépendante en novembre 1922. Mais il contribua sans nul doute à conserver à la *Nonpartisan League* la majorité au Sénat et une très puissante minorité à la Chambre des Représentants.

Dans ces conditions, l'*Independent Voters Association* ne pouvait espérer obtenir d'importants résultats par voie législative. Se souvenant, d'autre part, de l'échec de ses projets de lois lors du référendum du 28 octobre 1921, elle n'osait plus affronter le suffrage populaire. C'est pourquoi elle se borna à une poli-

(10) *Fargo Courier News*, 14, 15, 16 septembre 1922.

(11) A. S. TOSTLEBE insiste avec raison sur l'ironie de la suggestion faite aux fermiers de s'adresser aux banques ordinaires pour obtenir le crédit qui leur permettrait d'attendre des cours meilleurs. Car c'étaient précisément ces banques ordinaires qui, en exigeant le remboursement immédiat des avances faites aux fermiers, avaient contraint ces derniers à vendre leurs récoltes sans délai. (Voir *The Bank of North Dakota*, page 175.)

tique d'obstruction et de sabotage prudemment menée par l'*Independent Industrial Commission* dans l'espoir de convaincre les électeurs de l'impossibilité pratique de la réalisation de l'*Industrial Program*.

Cette politique fut poursuivie en 1923 et 1924; mais, en dépit de tous les efforts tentés pour placer les entreprises gérées par l'Etat dans une situation difficile, elles n'en continuèrent pas moins à fonctionner.

Ce fut en mars 1923 que la première section de *Grand Forks Mill and Elevator* fut mise en activité. Mais la mauvaise volonté de la Commission Industrielle indépendante à l'égard de cette création de la *Nonpartisan League* fit qu'elle ne fonctionna que d'une façon assez défectueuse. Cependant, la Commission se garda de la saboter trop ouvertement pour éviter de réveiller l'ardeur combattive des fermiers de la ligue.

On peut dire, en tout cas, que les années 1923 et 1924 ont marqué une période d'accalmie politique pour le North Dakota. La *Nonpartisan League* et ses adversaires se recueillaient dans l'attente des élections générales suivantes ⁽²¹⁾.

Les élections de novembre 1924, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, permirent à la *Nonpartisan League* de regagner en partie son influence politique dans le North Dakota.

(21) *Ibid.*, page 179.



CHAPITRE IX

La Nonpartisan League et le North Dakota Industrial Program depuis Novembre 1924

Les élections de novembre 1924 donnèrent aux électeurs du North Dakota l'occasion de se prononcer sur la poursuite ou l'abandon du *North Dakota Industrial Program*. Pendant trois années ce programme avait été mis en œuvre sous le contrôle de la *Nonpartisan League*, puis pendant les trois années suivantes sous celui de l'*Independent Voters Association*, l'ennemie déclarée de la *League*. Il s'agissait maintenant, pour l'électeur, de décider si l'Etat devait continuer à gérer les entreprises dont la *Nonpartisan League* avait fait décider la création.

Les résultats des élections furent assez inattendus. A. G. Sorlie, candidat de la *Nonpartisan League*, au poste de Gouverneur, Shafer, candidat indépendant

au poste de Procureur général et Kitchin, candidat indépendant aux fonctions de Commissaire à l'agriculture et au travail, furent élus, et constituèrent, de ce fait la nouvelle Commission Industrielle. Les Indépendants y étaient donc théoriquement en majorité, puisqu'ils possédaient deux voix sur trois ; mais cette majorité numérique s'analysait finalement en une minorité de fait, en raison des pouvoirs exorbitants conférés au Gouverneur en sa qualité de Président de la Commission Industrielle (1).

Il semblait donc qu'on fut en droit d'induire de ce résultat que la majorité des électeurs désirait la continuation par la ligue de l'application du *North Dakota Industrial Program*, mais avec la collaboration de l'*Independent Voters Association*.

En ce qui concerne la législature, la ligue regagna le contrôle de la Chambre des Représentants, mais perdit sa majorité au Sénat, à quelques voix seulement d'ailleurs. En même temps, l'Ex-Gouverneur Frazier qui, on se le rappelle, avait été destitué en 1921 par la voie du *recall*, fut chargé de représenter le North Dakota au Sénat fédéral. Ce dernier succès notamment montrait à quel point la ligue avait su regagner la confiance des électeurs.

La première préoccupation du Gouverneur Sorlie fut la réorganisation du moulin et de l'*elevator* gérés par l'Etat à Grand Forks. Ils avaient été achevés et mis en activité par l'*Independent Industrial Commission* en 1923. Mais cette dernière s'était attachée à

(1) Voir le chapitre VI en ce qui concerne les pouvoirs de la Commission Industrielle et spécialement ceux du Gouverneur.

es administrer maladroitement dans le but de dis-
créditer le principe de la gestion par l'Etat de pareil-
es entreprises. Une réorganisation s'imposait donc,
et, pour la faciliter, la législature apporta des modi-
fications importantes aux lois originelles qui avaient
prévu la création de la *North Dakota Mill and Eleva-
tor Association* (2). La gestion et le contrôle de cette
association, primitivement confiés à la Commission
industrielle, furent transférés au Gouverneur à qui la
nouvelle législation (3) conférait, à cet égard, des pou-
voirs presque absolus. Les prérogatives de l'Associa-
tion se trouvaient du même coup considérablement
élargies. Elle avait désormais le droit d'agir comme
agent des producteurs et des acheteurs dans les opé-
rations de vente et d'achat des grains. Elle avait mê-
me le droit de fonder des agences d'achat et de vente
dans d'autres Etats et jusque dans les pays étran-
gers. En vue d'assurer à cette entreprise ainsi élargie
la coopération financière de la *Bank of North Dako-
ta*, la Commission Industrielle fut mandatée par la
loi pour obliger la *Bank of North Dakota* à lui ouvrir,
sur des garanties suffisantes, un crédit de 500.000 dol-
lars.

Par une loi spéciale, le *Grand Forks Elevator* pos-
sédé par l'Etat fut déclaré *Elevator* public de tête de
ligne (*Public Terminal Elevator*) et, comme tel, assu-
jéti aux règlements s'appliquant à cette catégorie
d'*elevators*. Il en résultait notamment que la Commis-

(2) Cf. notre chapitre VI, *North Dakota Session Laws* de 1919, chapitre 152, et *North Dakota Session Laws* de 1923, chapitre 295.

(3) *North Dakota Session Laws* de 1925, chapitre 163.

sion des chemins de fer (*Board of Railroad Commissioners*) acquièrait le pouvoir de déterminer les tarifs applicables dans les limites de l'Etat au transport de tous les grains et de leurs sous-produits à destination ou provenant de cet *Elevator* ⁽⁴⁾. Le but de cette loi était d'autoriser légalement la création d'un marché public de tête de ligne, appartenant à l'Etat et exploité par l'intermédiaire de la *State Mill and Elevator Association*.

On se rappelle que la loi sur le classement des grains, passée en 1919, avait été déclarée inconstitutionnelle par la Cour Suprême des Etats-Unis le 27 février 1922 ⁽⁵⁾, malgré le dissentiment d'une minorité de trois voix dont l'opinion avait été fortement exprimée par le Juge Brandeis. Encouragée par cette dissidence, la *Nonpartisan League* avait proposé, par la voie de l'« initiative », pour réglementer cette matière, un nouveau projet de loi qui fut adopté aux élections du 7 novembre 1922, sous le nom de *North Dakota Grain Grading Act* ⁽⁶⁾.

Cette loi avait le même objet que celle de 1919 ; mais elle s'en différenciait en suivant la suggestion émise par la minorité de la cour dans l'arrêt de 1922 et en adoptant les mêmes standards pour la classification des blés d'après leurs qualités que ceux publiés par le Secrétaire de l'agriculture en vertu du *Grain Standards Act* fédéral de 1916 ⁽⁷⁾. En outre,

(4) *Ibid.*, chapitre 217.

(5) Voir notre chapitre VI.

(6) *North Dakota Session Laws* de 1923, page 549.

(7) *U. S. Compiled Statutes* (8747 1/2 — 8747 1/2 K.). Cf. notre chapitre VI.

l'acte ne tarifait pas le prix du blé payable au producteur, mais s'efforçait seulement de prévenir des prix injustes.

Une action fut intentée devant la Cour de District des Etats-Unis, en vue de faire suspendre par le Procureur général du North Dakota l'exécution de cette loi ; et la Cour prononça une *injunction* en ce sens le 5 janvier 1923. Un appel fut interjeté devant la Cour Suprême des Etats-Unis par l'Etat du North Dakota ; mais l'arrêt ne fut rendu que le 5 mai 1925 ⁽⁸⁾.

Dans cet arrêt (*North Dakota et al. v. Farmers Grain Co*) ⁽⁹⁾, la Cour Suprême a déclaré l'acte inconstitutionnel pour les mêmes motifs qui lui avaient fait condamner l'acte de 1919 dans *Lemke v. Farmers Grain Co* ⁽¹⁰⁾. La Cour affirmait notamment que, le blé étant un article de commerce entre les Etats, il ne peut être l'objet d'aucune réglementation restrictive si ce n'est de la part du Congrès Fédéral, et dans le cercle des pouvoirs qui lui sont conférés par la « *Commerce Clause* » de la Constitution des Etats-

(8) Dans ces conditions, l'acte a été rendu impuissant dès son adoption. Les fermiers du North Dakota furent justement outrés de la lenteur mise par la Cour suprême des Etats-Unis à trancher le problème. Dans une « résolution » rédigée en termes énergiques, la législature du North Dakota, en janvier 1925, sollicitait la Cour de procéder à un examen immédiat de cette affaire afin que, dans le cas d'une décision défavorable, la législature puisse prendre les dispositions qui lui paraîtraient nécessaires pour protéger les fermiers qui avaient perdu, lors des trois dernières récoltes, des millions de dollars par suite des réglementations et discriminations injustes des bourses de commerce des grains. *North Dakota Session Laws* de 1925, pages 311 et 312.

(9) 268, *U. S.* 189; 45 *S. Ct. R.* 481.

(10) 258, *U. S.* 50; 42 *S. Ct. R.* 244.

Unis ⁽¹¹⁾. La Cour remarquait, en outre, que, si les abus dont le statut soumis à son examen prévoyait la répression, existaient réellement, c'était au congrès fédéral, et non à la législature du North Dakota qu'il appartenait d'en prévoir la répression. De plus, l'acte législatif en question avait en réalité pour but de renforcer le *Grain Standards Act* fédéral et devait être par conséquent considéré comme augmentant les entraves apportées par cette dernière loi au commerce entre les Etats et comme étant à ce titre évidemment contraire à la constitution ⁽¹²⁾.

(11) Constitution Fédérale, article premier, section 8, clause 3.
• Le Congrès aura le pouvoir : de réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les divers Etats et avec les tribus indiennes. »

(12) Le juge Brandeis s'est séparé à nouveau dans ce cas de l'opinion de la majorité de la Cour. Et on comprend aisément qu'il ait éprouvé le besoin d'exprimer son dissentiment. Car le fermier s'est trouvé, à la suite de la décision de la Cour suprême, en présence de ce paradoxe curieux. Du moment où son blé, même pris à la ferme, était considéré comme un article de commerce entre les Etats, les pratiques abusives qui s'étaient développées dans le commerce local des grains n'auraient pu être réprimées légalement que par une réglementation fédérale. Mais le *Grain Standards Act* fédéral n'avait pris aucune mesure pour les atteindre. Or, la même Cour suprême des Etats-Unis avait antérieurement affirmé l'impuissance du Congrès fédéral à combattre pratiquement ces abus par l'exercice de son pouvoir législatif, car les prix du blé sont basés sur les cours des marchés à terme de Minneapolis et Chicago. Mais le *Futures Trading Act* voté en 1921 par le congrès fédéral pour réglementer ces marchés à terme a été déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême des Etats-Unis dans *Hill v. Wallace* (42 S. Ct. R. 453) le 15 mai 1922, pour des motifs qui impliquent que la compétence donnée par la constitution au congrès fédéral pour réglementer le commerce entre Etats ne comporte pas le pouvoir de réglementer le fonctionnement des bourses de commerce existantes dans les divers Etats. Finalement, les marchés à terme des grains, situés en dehors du North Dakota, ne pouvaient pas être réglementés par le congrès fédéral et le marché au comptant du North Dakota ne pouvait pas être réglementé par la législature de cet Etat; le fermier s'est donc trouvé désarmé des deux côtés et l'on comprend aisément le mécontentement que lui a causé cette constatation.

Ce nouvel échec dans sa tentative de réglementation législative du commerce des grains amena la ligue à se préoccuper de rechercher des armes économiques pour parvenir au même résultat. Cela prendrait plus de temps, mais le résultat serait plus sûr. L'instrument choisi fut la *North Dakota Mill and Elevator Association*.

En juin 1925, le Gouverneur Sorlie organisa la Bourse de tête de ligne du North Dakota (*North Dakota Terminal Exchange*) gérée et contrôlée par l'intermédiaire de cette Association. Il s'agissait là d'une Bourse des Grains au comptant, où tout producteur du North Dakota pouvait vendre ses produits directement, sans aucune formalité ou cotisation. La qualité du grain y était déterminée scientifiquement dans des laboratoires de l'Etat construits d'accord avec le *Grand Forks Mill and Elevator*, où l'on vérifiait exactement les proportions de gluten et de protéine.

Par l'intermédiaire du *State Board of Railroad Commissioners*, les diverses compagnies de chemins de fer étaient requises de transporter, sur simple demande, tous les chargements de grains à destination de cette Bourse. Là, leur qualité était examinée, leur rendement en farine déterminé; après quoi ils étaient mis en vente. Mais, si le producteur n'était pas satisfait du prix offert, les compagnies de chemins de fer devaient expédier son grain à Minneapolis, de telle façon que le coût total des deux voyages ne dépassât pas celui d'une expédition directe du point d'origine à Minneapolis ⁽¹³⁾.

(13) L'appendice II donne des détails complémentaires à ce sujet.

Au début de 1926, la Bourse de tête de ligne du North Dakota fut reconnue par le département fédéral de l'agriculture comme un marché public de tête de ligne. Cela voulait dire que des inspecteurs fédéraux de grains étaient chargés de contrôler les examens faits dans cette bourse aussi bien pour les blés destinés à y être mis en vente que pour ceux destinés à être expédiés à Minneapolis par l'intermédiaire de la bourse.

Cette mesure fut très favorable au développement de la bourse ; car les garanties présentées par le contrôle des inspecteurs fédéraux ont attiré beaucoup d'acheteurs des Etats de l'Est qui ont trouvé tout aussi sûr et plus avantageux d'acheter les grains du North Dakota directement sur le marché de cet Etat plutôt que de se rendre à Minneapolis ou à Duluth.

Ces améliorations n'ont guère été contrecarrées par l'I. V. A. ; car elle savait fort bien que le fermier n'aurait toléré aucune immixtion malveillante dans une affaire présentant pour lui un intérêt aussi vital.

Cependant, la *Bank of North Dakota* continuait à porter toute la charge financière de la lutte menée par la *Nonpartisan League* pour le triomphe de ses idées. Malheureusement, en raison de l'opposition des deux membres indépendants de la Commission Industrielle, le gouverneur Sorlie, ne pouvait apporter que peu d'améliorations à son service de crédit agricole.

D'autre part, la *Bank of North Dakota* subissait les conséquences des trois années de contrôle exercé sur elle par l'*Independent Industrial Commission*. Cette

dernière, en effet, n'avait fait aucun effort pour négocier les diverses obligations de l'Etat, qui auraient amené dans les caisses de la banque les fonds nécessaires à son service de prêts agricoles (14).

Dès son arrivée au pouvoir, le gouverneur Sorlie se préoccupa de négocier le plus possible d'obligations d'Etat éraïses, mais non encore placées. Il le fit avec un tel succès que, vers juin 1926, toutes les obligations foncières (*Real Estate Bonds*) avaient été vendues jusqu'à la limite autorisée par la loi (20 millions de dollars) à un taux d'intérêt assez favorable. Comme, de plus, les récoltes de 1924 et de 1925 avaient été bonnes et les cours élevés, les fermiers ont laissé quelque répit à la *Bank of North Dakota*, répit dont elle a profité pour se tenir à l'écart des luttes politiques et pour se faire rembourser une grande partie des avances qu'elle avait consenties pendant les années de crises aux banques privées.

Sur ce, sont intervenues les élections de novembre 1926. Elles n'ont apporté aucun changement dans la Commission Industrielle, le gouverneur Sorlie ayant été réélu avec les deux anciens membres indépendants de la Commission (15). La ligue a gardé sa majorité dans la Chambre des Représentants et a regagné quelques sièges au Sénat, où l'I. V. A. et la ligue se trouvent à peu près à égalité. En même temps, Nye, membre de la ligue, a été réélu au Sénat des Etats-

(14) Quand l'I. V. A. *Industrial Commission* est parvenue au pouvoir en 1921, elle a modifié le contrat passé avec la banque de Toledo pour la vente des obligations d'Etat en soustrayant à son application 7.000.000 de dollars d'obligations déjà négociées.

(15) Voir appendice III.

Unis où il défend avec Frazier la cause des fermiers du North Dakota.

Le Sénat des Etats-Unis se compose maintenant de 48 républicains, de 47 démocrates et d'un *farmer-laborite*, Shipstead du Minnesota. Mais parmi les 48 républicains 6 sont classés comme « insurgés », à savoir : les sénateurs Borah, Brookhart, Blaine, Lafolette, Nye et Frazier, qui tous sont libéraux et forment, avec Shipstead, un soi-disant *Farm-Bloc*.

Ce *Farm-Bloc* se trouve dans une position excellente, pour faire pencher la balance soit dans un sens favorable, soit dans un sens hostile à la politique extérieure du gouvernement républicain. Et comme le Sénat a une situation prédominante dans la direction de cette politique extérieure, le groupe en question est, pour l'instant, dans une situation excellente pour forcer, par ce moyen de pression, le gouvernement fédéral à favoriser les vues de politique intérieure des fermiers. La *Nonpartisan League* qui compte deux membres dans le *Farm-Bloc* et qui a vigoureusement soutenu l'élection de cinq autres membres pourra donc, au moins pendant deux ans, exercer une influence directe sur la politique extérieure et intérieure du gouvernement fédéral.

CHAPITRE X

Les résultats de l'activité de la Nonpartisan League et les critiques qui lui ont été adressées

La *Nonpartisan League* aussi bien que le *North Dakota Industrial Program*, patronné par elle, ont subi, dès le début, de violentes attaques menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du North Dakota.

Les politiciens professionnels craignaient, en effet, de perdre leurs fructueuses sinécures. Les gros financiers et hommes d'affaires, d'autre part, redoutaient que l'activité de la ligue ne vint ébranler l'organisation économique du North Dakota dont jusque là ils se réservaient les bénéfices principaux. Enfin, la large part faite par le *North Dakota Industrial Program* à l'ingérence de l'Etat dans les entreprises privées a soulevé l'opposition de tous les adversaires de l'idée de l'Etat propriétaire, entrepreneur, industriel et commerçant, et ils sont légion aux Etats-Unis.

Les polémiques qui s'ensuivirent n'ont jamais revêtu un caractère scientifique. Elles se sont surtout traduites par des brochures de propagande auxquelles il ne convient pas d'attribuer trop de poids. Même ceux des hommes de science qui se sont mêlés à la controverse n'ont presque jamais abordé le sujet en toute impartialité, ce qui ôte beaucoup de valeur à leurs opinions (1).

Si nous n'avons guère fait de place aux observations d'ordre critique dans les chapitres antérieurs, c'est que les travaux qui constituaient nos sources ne nous fournissaient point à cet égard de matériaux suffisamment objectifs. Mais pour présenter au lecteur toutes les pièces du procès, il nous paraît indispensable de résumer maintenant les principales critiques qu'ont été adressées à la *Nonpartisan League* et à son activité.

Un premier reproche qui a été fait à la ligue, dès sa fondation en 1915, est tiré d'une prétendue absence de caractère démocratique. Townley l'a régentée, en effet, à ses débuts, avec les façons d'un chef dictatorial. Mais Charles Russell dans sa *Story of the Nonpartisan League* (2) a judicieusement observé que cette accusation émanait de conservateurs adversaires de la ligue qui étaient eux-mêmes mal placés pour invoquer les principes démocratiques. « La ligue, dit

(1) Il convient de faire exception pour M. A. S. TOSTLEBE, chargé de cours d'économie politique à Columbia College, dont la thèse de doctorat, *The Bank of North Dakota : an experiment in agrarian banking*, est une exposition fort impartiale de l'histoire financière du *North Dakota Industrial Program*.

(2) Page 207.

et auteur, a été administrée sur le modèle des grandes corporations avec lesquelles elle devait entrer en conflit. La direction était entre les mains de Townley, comme président, et de quatre autres membres constituant le comité exécutif. On en concluait naturellement que cette organisation avait pour but de satisfaire (chez ses dirigeants) une soif du pouvoir. Les mobiles humains sont choses compliquées et tout ce que nous savons, c'est que personne n'agit pour un motif unique. Je pense, pour ma part, qu'il est assez vraisemblable que Townley éprouvait quelque satisfaction à être président de la ligue. Si un fondateur ou un constructeur n'éprouvait pas cette sensation, ne serait pas un homme. »

H. E. Gaston ⁽³⁾, admet volontiers également que Townley était bien déterminé à garder l'organisation dans sa main et celle des hommes qu'il aurait choisis comme conseillers, jusqu'au moment où « l'idée » aurait prouvé son succès ou sa faillite, et cela, non seulement afin de pouvoir gouverner la ligue à sa guise, mais surtout pour empêcher toute scission parmi ses membres. »

A cette organisation autocratique de la *Nonpartisan League*, a été appliquée l'expression de *Townleyism*. Ce terme a servi de signe de ralliement à tous les adversaires de la ligue. Invoquant les relations antérieures de Townley avec le parti socialiste, insinuant que la plupart de ses collaborateurs étaient socialistes ou radicaux, une vive propagande a dénoncé par tous les Etats-Unis le *Townleyism*, comme

(3) *The Nonpartisan League*, pages 87 et 88.

une tentative directe des radicaux du pays pour contrôler le North Dakota, y introduire le régime socialiste, et en faire une base d'action pour le renversement du gouvernement fédéral. Pour se faire une idée du caractère de cette propagande, il suffit de citer le passage suivant d'une brochure de J. D. Bacon. « Le *Townleyism* contient tout ce qu'impliquent le socialisme, le bolchevisme, l'athéisme et le communisme et il vise directement à l'adoption par ce pays de la forme soviétique russe de gouvernement, où toutes les choses appartiennent à l'Etat, où les gens se marient et divorcent aussi souvent qu'il leur plaît, même tous les jours. » (4).

Les influences extérieures qui ont amené la désagrégation de la *Nonpartisan League* en dehors du North Dakota, ont été décrites précédemment. Il faut y ajouter certains facteurs de décomposition qui ont surgi au sein même de la ligue et dont l'importance a été signalée par un des collaborateurs les plus dévoués de Townley qui, pendant sept ans, a consacré tous ses efforts au succès de la ligue et a été pendant un certain temps le rédacteur en chef du *Nonpartisan Leader*, M. A. B. Gilbert.

(4) *North Dakota's Reward*, page 3. C'est la cinquième et la dernière des brochures écrites sur le sujet par cet auteur. Les titres eux-mêmes de ses diverses brochures indiquent, en même temps que le but poursuivi, la simplicité des moyens employés pour l'atteindre : *The Farmer and Townleyism*. A. (after) C. (cash). *Townley Smoked Out*. *Townleyism Unmasked* et *Sovietians-Wreckers of Americanism*. Leur auteur est le propriétaire et l'éditeur du *Grand Forks Herald*, le plus grand quotidien du North Dakota. Il est entré en lutte avec la ligue dès son apparition et il est considéré comme l'homme de confiance du Grand Commerce dans le North Dakota. Il est aussi l'âme dirigeante de l'*Independent Voters Association*.

En réponse a un article de la *Nation* du 30 juin 1926, dans lequel il était déclaré que : « Lorsque les fermiers du North Dakota, il y a quelques années, avaient essayé de mettre sur pied un programme d'entraide sous l'égide de la *Nonpartisan League*, il avait été annihilé par les intérêts commerciaux et bancaires des grandes cités », M. Gilbert écrit (5) « Je déclarerais plutôt que la ligue a été aidée par l'opposition du grand commerce et tuée par ses amis. Imputer au grand commerce l'échec de la ligue dans tous les Etats autres que le North Dakota, c'est priver les fermiers d'une précieuse leçon en matière d'organisation. La cause principale de l'échec a été la mauvaise volonté mise par les fermiers à payer leurs cotisations. La plupart d'entre eux auraient voulu poursuivre la lutte sans y contribuer par leurs propres finances. Le grand commerce n'avait certes pas le pouvoir d'empêcher le fermier de payer ses modestes cotisations ou de faire honneur à sa signature sur un chèque post-daté. »

« Déjà, en 1918, une campagne en vue d'obtenir une organisation plus démocratique (de la ligue) avait été menée dans plusieurs Etats par des hommes qui désiraient le pouvoir pour eux-mêmes, mais manquaient malheureusement du talent d'organisation et de propagande de l'état-major de Townley. En fait, pour une association agricole militante, l'organisation (de la ligue) était plutôt trop démocratique que pas assez. Les fermiers ne peuvent pas lutter avec succès

(5) *The Nation*, 18 août 1926.

s'ils ne mettent pas toute leur confiance dans des chefs qui ont fait leurs preuves. »

« Une autre cause importante, tient à ce que l'état-major de la ligue a été poussé par les réclamations populaires à tenter trop de choses, trop de journaux quotidiens fort onéreux, trop d'entrepôts coopératifs et trop de réformes législatives en même temps. Et les fermiers, au lieu d'aider la ligue à corriger ces erreurs, l'ont abandonnée. »

« Ensuite, je voudrais mentionner le piètre résultat d'élections favorables. En dehors du North Dakota, aucun des candidats de la ligue élus à des fonctions importantes, ne valait « deux sous » comme soutien de l'organisation des fermiers. »

« Le grand commerce pleurait avec les fermiers sur les cotisations que ceux-ci payaient à la ligue. Mais cela pouvait-il excuser les fermiers d'avoir laissé impayés 2.000.000 de dollars de chèques post-datés. Si nous ne blâmons le diable au delà de ce qu'il mérite, le bon peuple se soucierait un peu plus de ses propres manquements. »

C'est dans le North Dakota que les critiques adressées à la *Nonpartisan League* ont été les plus violentes. Il est aisé de concevoir, en effet, que par là même que son succès a été plus grand dans cet Etat que partout ailleurs, il y a fait surgir beaucoup plus d'adversaires que dans les autres Etats, et des adversaires peu disposés à la patience et à la courtoisie.

Le Professeur A. A. Bruce a été particulièrement virulent dans ses attaques contre la ligue, et spécialement en ce qui concerne les aspects juridiques de son activité. Faisant allusion aux divers amendements à

la constitution de l'Etat que la ligue a proposés et fait passer en 1918, il écrit : « Celui de ces amendements qui est peut-être le plus à déplorer est celui qui prévoyait l'amendement de la constitution par la procédure d'initiative populaire. Cette procédure rendait possible, en obtenant la signature de 20.000 votants seulement, de prendre l'initiative (*initiate*) d'un amendement 120 jours avant une élection générale, c'est-à-dire dans le mois de juillet quand les fermiers étaient trop occupés par les travaux agricoles et d'obtenir le vote de cet amendement aux élections de novembre. Et, une fois adopté par ce vote populaire, l'amendement entraînait en vigueur sans aucune procédure ultérieure. Cependant, ce procédé est en accord direct avec l'ensemble de la politique de la ligue qui consiste à impressionner l'opinion populaire et à faire passer son programme sans réflexion ni délibération, en faisant simplement appel aux préjugés et aux passions de classes. Il est évident pour tous que quatre mois ne constituent pas un délai suffisant pour que des électeurs ignorants de la loi, ignorant l'histoire et souvent mal informés, puissent apporter des changements radicaux dans la constitution et dans le système législatif et gouvernemental d'une civilisation qui a été le produit d'une expérience séculaire. » (6).

(6) *The Nonpartisan League*, pages 103 et 104. Le professeur Bruce a été le président de la Cour suprême du North Dakota en 1917 et, n'ayant pas réussi à obtenir l'appui de la ligue pour sa réélection en 1918, a démissionné et a reçu un poste à la Faculté de droit de l'Université de Minnesota. C'est alors qu'il a écrit, en 1921, le livre mentionné. L'objet principal de ce travail est de prouver que la ligue est gouvernée en réalité par un état-major socialiste, dirigé par A. C. Townley sous les ordres de l'« Internationale Américaine » (*sic*).

Le Professeur Bruce s'attaque ensuite à la personnalité des juges élus grâce à l'appui de la ligue : « Pendant les campagnes judiciaires de la ligue, ses orateurs et ses publications ont exposé sans répit qu'il était absolument nécessaire que leurs lois soient reconnues constitutionnelles et que, par conséquent, il était encore plus nécessaire de faire élire les candidats de la ligue aux fonctions judiciaires que de faire triompher son candidat au poste de gouverneur lui-même. Ces procédés ont été peut-être déjà employés dans le passé et il ne fait aucun doute que les soi-disant « intérêts capitalistes » ont souvent joué un rôle prépondérant dans le choix de ceux que [les défenseurs de ces intérêts] ont appelés des juges sûrs et sains, parce qu'ils les croyaient favorables à leurs vues sociales, constitutionnelles et économiques. Mais, tout au moins, ceci se passait en secret (*sic*). Jamais auparavant, la théorie d'après laquelle le juge serait un représentant, et non un juge, n'avait été ouvertement soutenue. Jamais, jusqu'alors, aucun juge ne s'était présenté devant une « convention » politique ou commerciale et ne s'était lié d'avance envers elle. Et surtout, et c'est là l'aspect le plus sérieux de toute l'affaire, jamais un peuple souverain ne s'est assez mépris sur le caractère véritable des fonctions judiciaires et sur la signification réelle d'un gouvernement fondé sur la loi et non sur le caprice des hommes, sur le droit et non sur la puissance ou la force d'une majorité temporaire, pour élire un homme parce qu'il a formulé pareille promesse. » (7). « Dans le

(7) *Ibid.*, pages 170 et 171.

assé, conclut M. Bruce, le peuple américain a cru et a eu raison de croire en sa justice. Il a consacré cette conception magnifique du gouvernement d'un peuple libre par la loi et par la loi seule. Cette règle des règles a été mise en danger dans le North Dakota et ce danger est la plus grande menace de la *Non-artisan League*. » (8).

Que les critiques adressées par M. Bruce à l'activité législative et constitutionnelle de la ligue ne soient pas de nature à convaincre pleinement tous les juristes, et surtout ceux qui, voyant les choses américaines du dehors, les envisagent avec le plus de sérénité, c'est ce que montrent notamment les lignes suivantes que nous empruntons au livre du Professeur Edouard Lambert, sur *Le Gouvernement des juges* (9).

« Les cours de justice, affirme l'éminent comparatiste, reflètent la mentalité moyenne de la profession légale qui, en tous temps et en tous lieux, a toujours été la mentalité sociale la moins perceptible aux ferments révolutionnaires ou même réformistes (10). Et parlant du pouvoir judiciaire : « Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois avec ses deux compléments : la construction des lois à la mode américaine et le gouvernement par « injonctions » est sans doute l'instrument de statique sociale le plus perfectionné auquel on puisse actuellement recourir pour brider l'agitation ouvrière et retenir le

(8) *Ibid.*, page 275.

(9) ELOUARD LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Giard 1921, p. 222.

(10) *Ibid.*, page 224.

législateur sur la pente glissante de l'interventionnisme économique. » (11).

Les faits confirment que les quarante dernières années ont vu aux Etats-Unis le pouvoir judiciaire soumettre graduellement à son contrôle le pouvoir législatif, et cela bien souvent afin de paralyser les réformes sociales votées par le congrès fédéral ou les législatures d'Etats. La *Nonpartisan League* était donc assez bien fondée à croire à la nécessité de garantir le sort des dispositions législatives consacrant son programme économique en faisant élire des juges favorables à sa cause.

Le *North Dakota Industrial Program* dans son ensemble a fait l'objet tout récemment — en 1926 plus exactement — de critiques dont les conclusions sont diamétralement opposées.

Dans la *Nation's Business* de mars 1926 figure un article intitulé *North Dakota Returns to Sanity* où M. W. S. Neal cherche à prouver que le *North Dakota Industrial Program* a été une complète faillite (12) : « Il apparut à l'origine, dit-il, comme un moyen de résoudre les difficultés rencontrées par les fermiers sur les marchés; des additions y furent faites par le

(11) *Ibid.*, page 224.

(12) Le *Nation's Business* est le journal officiel (mensuel) de la Chambre de commerce des Etats-Unis. Cette organisation, nationale par le recrutement de ses adhérents, s'assigne comme but de défendre les intérêts du commerce sous toutes ses formes, de mener une propagande assidue contre toutes les mesures législatives qui viseraient à amoindrir la puissance des industriels. Elle est particulièrement hostile à toute intervention de l'Etat dans l'exploitation d'entreprises de nature plus ou moins commerciale. M. Neal était l'éditeur de la *Bismarck Tribune* (N. D.), un journal quotidien qui a toujours mené une lutte méthodique contre la ligue.

parti ouvrier; enfin il fut altéré et orienté, sinon accaparé, par les socialistes. Il a échoué et l'histoire de sa faillite est celle de l'incapacité d'un gouvernement à diriger les entreprises commerciales. »

Pour établir sa thèse, l'auteur présente les affirmations suivantes :

La « *Home Building Association* » a construit seulement cinquante maisons, avec un prix de revient supérieur de 61 pour cent aux évaluations, ce qui représente une perte totale excédant 300.000 dollars.

La *Bank of North Dakota*, après deux années d'administration par la ligue, avait un déficit, sur le papier, de 100.000 dollars, et les experts estimèrent que, si la liquidation avait été prononcée, le déficit réel aurait été d'environ 2 millions de dollars.

« La *Bank of North Dakota* n'a prêté que 3 millions de dollars en prêts agricoles, tandis que, pendant la même période, les établissements bancaires de Minneapolis et de Saint-Paul ont prêté plus de 31 millions de dollars aux fermiers du North Dakota.

« Le monopole d'assurance contre la grêle n'a pas fonctionné avec plein succès.

« L'*elevator* et le moulin à blé, dont la construction a coûté 3.044.000 dollars, n'auraient pas dû exiger une dépense de plus de 1.500.000 dollars. Ce gaspillage provient de ce que ce sont des politiciens, et non des hommes d'affaires, qui ont été chargés de ces constructions. Quant à l'exploitation, elle s'est analysée au bout de quatre années par une perte de 1 million de dollars.

« Les impôts sur les terres arables ont été doublés sous le régime de la *Nonpartisan League*

« L'abattoir possédé par l'Etat à Fargo a été un complet échec.

« L'enseignement que le North Dakota a tiré de ses entreprises comme Etat est que le gouvernement et les affaires ne vont pas ensemble. »

« Les entreprises de l'Etat ont échoué en voulant concurrencer le commerce privé. Cela n'a surpris que ceux dont l'enthousiasme était supérieur à leur érudition historique. La faillite d'autres programmes industriels, socialistes ou étatistes, a été simplement renouvelée dans le North Dakota. »

M. Bruce Bliven a répondu à ces affirmations par des affirmations opposées dans un article publié par la *The New Republic*, et intitulé : « *North Dakota Five years after* » (13).

« La majorité de la population des Etats-Unis suppose probablement que l'expérience tout entière de la *Nonpartisan League* a été une faillite. L'impression a été habilement et effectivement répandue partout que les entreprises variées inaugurées par l'Etat se sont écroulées de leur propre poids et que le North Dakota, instruit et repentant, est déterminé aujourd'hui à ne plus commettre aucun péché de cette sorte. »

« L'article (du *Nation's Business*) a été l'objet d'une large publicité dans les journaux comme démontrant

(13) *The New Republic*, 28 avril 1926. La *New Republic* est un journal hebdomadaire d'opinion publié à New-York. De même que *The Nation*, il est consacré à la discussion méthodique des questions et événements politiques et économiques.

avec une évidence décisive la faillite inévitable des entreprises possédées et exploitées par l'Etat. »

Se référant aux diverses affirmations énumérées ci-dessus, M. Bruce Bliven déclare qu'on peut dire : « Ce sont-là des accusations fort sérieuses; mais à quel point sont-elles justes ? »

« Il faut admettre tout de suite, reconnaît-il, que la Ligue a commis beaucoup d'erreurs à la fois en tant qu'organisation politique et en tant qu'instigatrice du *North Dakota Industrial Program*. Elle a essayé de faire trop de choses et d'aller trop vite. Elle a souffert, tout comme l'aurait fait une organisation commerciale privée, d'une direction déraisonnable, trop souvent animée par l'esprit exubérant de son promoteur.

« Mais elle a souffert aussi de deux autres facteurs dont on doit tenir compte. L'un d'eux fut la grande crise économique de 1920-1921 qui plongea brusquement tout le *Middle West* (pour plusieurs raisons parmi lesquelles la politique de déflation du *Federal Reserve Board*), d'une période de prospérité dans une banqueroute de fait. Les établissements financiers fermèrent leurs portes un peu partout dans cette région de blé et de maïs, mais le North Dakota ne fut pas plus atteint qu'on n'aurait pu raisonnablement le supposer. Bref, toutes choses égales d'ailleurs, le North Dakota, alors sous le contrôle complet de la Ligue, a résisté à la tempête aussi bien qu'on aurait pu l'exiger. »

« Le second facteur réside dans l'opposition continue et puissante des gros intérêts financiers du

pays. Du premier au dernier, les hommes d'affaires n'ont cessé de lutter contre la « *North Dakota Idea* ». Peu de choses ont été aussi calomniées avec pareille constance et unanimité que le *Nonpartisan League Program*. Des efforts ont été faits pour obliger les Cours à déclarer les nouvelles lois inconstitutionnelles. Les bourses de valeurs de New-York et de Chicago ont été fermées à la vente des obligations de l'Etat. La loi des dépôts publics de 1920 votée, en recourant à la procédure d' « initiative », par des électeurs sans malice, a amené une ruée contre la *Bank of North Dakota* de sorte que 37 sur les 51 trésoriers de comtés réclamèrent tous leurs fonds au moment de la plus forte dépression. En onze mois, 22 millions de dollars ont été ainsi retirés. Enfin soixante procès ont été intentés contre la banque sur lesquels elle en a gagné cinquante-neuf. »

« Actuellement, les emprunts agricoles faits par l'intermédiaire de la banque s'élèvent à un total de plus de 23 millions de dollars avec un intérêt moyen de 6,1 pour cent. Le taux moyen payé par les fermiers du North Dakota sur les prêts fonciers obtenus des banques privées était de 8,35 % d'après le département de l'agriculture des Etats-Unis. Donc, l'épargne réalisée sur l'intérêt seul est supérieure à 500.000 dollars annuellement. »

« La déclaration au sujet du *State Mill and Elevator* d'après laquelle il pourrait être construit aujourd'hui pour 1 500.000 dollars n'est qu'une estimation du gouverneur quant à sa valeur actuelle. Sans doute pourrait-il être construit aujourd'hui à meilleur compte qu'au moment de sa construction qui s'est placée à

une époque où les prix étaient très élevés. Le moulin et l'*elevator* furent ouverts en 1923, et non en 1921, sous une administration hostile à la ligue. Ils ont perdu 101.000 dollars en 1923, mais l'année suivante, en 1924, leur exercice a révélé un bénéfice de 78.626 dollars, et, en 1925, celui-ci s'est élevé à 143.482.

« Si l'on se place d'ailleurs au point de vue des citoyens, le moulin et l'*elevator* auraient pu poursuivre leurs opérations, même sans réaliser de bénéfice. A partir, en effet, du moment où l'*elevator* et le moulin du North Dakota ont été construits, le coût de la farine pour le consommateur a baissé de 1,93 dollars le baril, tandis que le producteur de blé bénéficiait d'une égale augmentation. Sans tenir compte du producteur, l'épargne totale réalisée sur la farine par les ménagères du North Dakota s'est élevée à elle seule à 1.800.000 dollars environ par année. Le moulin et l'*elevator* peuvent n'avoir été pour rien dans cette économie; mais il y a là au moins une coïncidence. En outre, le moulin et l'*elevator*, en mettant en lumière la qualité supérieure de protéine contenue dans le blé récolté dans l'Etat, a permis au fermier d'obtenir pour ses produits un prix spécial sans rapport avec ceux des marchés en général.

« Le North Dakota n'a jamais eu un abattoir d'Etat, de sorte que l'allusion qui y est faite, à ce sujet, est sans nulle doute relative à un abattoir coopératif privé ⁽¹⁴⁾.

(14) A ce propos, il est intéressant de noter que l'abattoir coopératif en question était celui de l'*Equity Packing Co. of Fargo*. Pendant l'administration de l'I. V. A., la promesse faite à cet établissement par l'*Independent Industrial Commission* d'un prêt de 140.000 dollars a été retirée, parce qu'un fonctionnaire de la

« Quant à l'accusation dirigée contre la *Home Building Association* elle est, dans l'ensemble, exacte. On peut dire que l'entreprise a été mal gérée et a mal réussi comme cela arrive à tant d'entreprises privées. Le monopole de l'Etat pour les assurances contre la grêle a évidemment réussi, puisqu'il dispose d'une réserve de 3 millions de dollars. Le taux des assurances contre la grêle est inférieur d'un tiers à celui des compagnies privées. L'épargne totale ainsi réalisée par le fermier du North Dakota sur les primes est à ce jour de 26 millions de dollars environ. Il faut ajouter que jamais, pendant la longue période de mise en œuvre du *Nonpartisan League Program*, les impôts du North Dakota ne furent plus élevés que dans les Etats environnants. »

« Une enquête impartiale sur les faits n'apporte aucune justification aux suppositions du *Nation's Business*. L'expérience du North Dakota ne démontre pas plus l'impossibilité pour l'Etat de gérer des entreprises d'intérêt public que ne peut le faire l'exploitation des postes par le Gouvernement des Etats-Unis ou l'appropriation de nombreuses entreprises par presque tous les Etats de l'Europe. L'histoire de la *Nonpartisan League* prouve ce qu'on aurait pu savoir d'avance, que les hommes dépourvus d'expérience font des fautes et qu'une dépression financière aussi sérieuse que celle de 1920-1921 fait des ravages.

coopérative s'était porté candidat de la *Nonpartisan League* au Sénat de l'Etat et qu'il avait refusé de se retirer de la lutte électorale. Par suite du retrait de cette promesse, la coopérative est finalement tombée en faillite. (*Fargo Courier-News*, 6, 8, 14, 16 juin et 4 juillet 1922.)

Mais elle ne fait pas disparaître cette constatation que le fermier est et a toujours été à la merci des intermédiaires et elle ne suggère point, pour cette situation, un remède différent de celui qui a été adopté par la *Nonpartisan League*. » ⁽¹⁵⁾.

Celle des créations du *North Dakota Industrial Program* qui a été le plus violemment critiquée est la *Bank of North Dakota*. Etant, en effet, la première banque possédée par un Etat de l'Union, on craignait que son succès servît d'exemple et déclenchât aux Etats-Unis un mouvement général d'étatisation des établissements financiers. Dans ces conditions, comment supposer que les banquiers privés auraient pu apporter leur soutien à une telle entreprise. Tout ce qu'on pouvait attendre d'eux c'était une opposition acharnée. M. A. S. Tostlebe ⁽¹⁶⁾, en même temps qu'il relève les défauts de la loi qui a créé la *Bank of North Dakota*, — défauts qui eussent été faciles à corriger — reconnaît, d'autre part, qu'en ce qui concerne le North Dakota, « les convictions qu'avaient les fondateurs que le besoin d'une banque d'Etat se faisait réellement sentir étaient confirmées à la fois par l'apparence des faits et par l'opinion officielle ». Cherchant à définir les fonctions principales d'une institution de ce genre, il constate qu'elle doit avant tout « garantir du crédit aux fermiers, ce qui est la fonction

(15) Dans l'appendice II on trouvera une analyse des faits sur lesquels discutent les deux journalistes, présentée plus objectivement par une publication officielle de l'*Industrial Commission*, commission dont deux de ses trois membres comptent parmi les adversaires de la ligue.

(16) Cf. *The Bank of North Dakota*, page 183.

normale de toute institution coopérative. La faiblesse individuelle du fermier au point de vue crédit tient à sa position isolée et à son impuissance à offrir des garanties acceptables aux prêteurs d'argent. C'est par les combinaisons coopératives que le fermier peut augmenter son crédit. Soutenir le crédit des fermiers de sa garantie, de telle sorte que les capitalistes leur accordassent des prêts dans de bonnes conditions, voilà tout ce que pouvait et devait légitimement faire la *Bank of North Dakota*. » (17).

Naturellement, ceux qui, par principe, critiquent l'ingérence de l'Etat dans les entreprises privées, ont affirmé que le seul remède à la mauvaise organisation du commerce des grains réside dans la création de coopératives agricoles privées. Mais Mr. Tostlebe répond à cette assertion que : (18)

« La logique de ceux qui prêchent en faveur de la coopération, mais ont une aversion marquée pour les entreprises de l'Etat, peut être contestée. Elle paraît particulièrement discutable quand on envisage les problèmes du North Dakota. Dans un Etat où 80 à 85 % de la population est adonnée à la même tâche, l'entreprise coopérative et l'entreprise de l'Etat sont au fond la même chose. Car l'Etat n'est, après tout, qu'une collectivité d'individus collaborant pour atteindre une certaine fin désirée qui peut être obtenue avec plus d'avantages par une action combinée que par un effort individuel. L'objet de l'activité de

(17) *Ibid.*, pages 183 et 194.

(18) *Ibid.*, page 184. Voir aussi l'appendice I où le juge Amidon développe avec une remarquable clarté les mêmes idées.

L'Etat n'a jamais été expressément limité à la poursuite de desiderata spéciaux. Il varie avec le temps et l'espace. Son extension actuelle est un des résultats économiques remarquables des temps présents. L'action de l'Etat a gagné en popularité et en force de génération en génération. »

En se plaçant maintenant à un point de vue plus général, il est intéressant de se demander quel rôle a joué la *Nonpartisan League* dans le mouvement agraire en général aux Etats-Unis. Tout le monde reconnaît que la situation du fermier américain est loin d'être satisfaisante. On ne peut pas nier, non plus, que la cause ou les causes fondamentales de cette situation soient beaucoup plus profondes que les remèdes proposés par le *Nonpartisan League Program*. Mais cela ne veut pas dire que la ligue n'ait pas aperçu la cause principale des maux soufferts par les fermiers.

En mars 1925, l'assemblée législative du North Dakota adressa au congrès fédéral une résolution (19) dans laquelle elle attirait son attention sur la pénible situation des fermiers et ses origines. Ce document constate qu'un protectionisme trop rigoureux et une législation trop restrictive de l'immigration ont provoqué l'établissement dans l'industrie américaine de taux de salaires notablement plus élevés que dans les autres pays, alors que le fermier américain produisant plus que pour ses besoins nationaux, et étant obligé d'exporter, voyait fixer le prix de ses produits

(19) *North Dakota Session Laws* de 1925 (édition populaire), pages 306, 307 et 308.

par le jeu des échanges commerciaux internationaux et ne bénéficiait aucunement des tarifs protecteurs américains (20). Cela ne l'empêche pas d'acheter tout ce dont il a besoin aux cours américains qui sont très élevés. On peut donc dire que la protection accordée par le législateur américain à l'industrie et à la main-d'œuvre ouvrière fonctionne au détriment de l'agriculture. Les fermiers ne sont point opposés en principe à la politique protectionniste; mais, en présence de ses résultats, ils réclament avec insistance qu'elle soit ou bien complètement abandonnée ou bien adaptée aux conditions existantes. Le Congrès, dit la résolution, doit faire en sorte que les agriculteurs bénéficient comme les industriels et les ouvriers de sa législation protectionniste en trouvant le moyen d'appliquer des régimes différents aux produits agricoles destinés à la consommation intérieure et à ceux qui sont destinés à l'exportation.

Ce document montre que les fermiers américains aperçoivent fort bien la donnée fondamentale du problème. Mais il ne suffit pas de poser le problème, encore faut-il le résoudre.

Les fermiers ont demandé la tarification de leurs produits par le Gouvernement. Mais ils se sont heurtés à une loi inéluctable d'économie politique qui fait qu'un tarif est en fait inapplicable quand la production est supérieure à la consommation intérieure, et c'est presque constamment le cas aux Etats-Unis

(20) Le tarif douanier pour le blé est de 30 cents le boisseau; avec un surplus de blé pour l'exportation de 10 à 30 % de la production annuelle, c'est le prix reçu pour ce surplus qui détermine le prix de la production entière.

Les prix des produits agricoles baisseront donc jusqu'à ce que des acheteurs étrangers trouvent les cours assez favorables pour absorber le surplus et équilibrer par suite l'offre et la demande. Mais, dans ces conditions, le prix qui s'établira sur le marché américain sera en corrélation directe avec les prix établis en dehors des Etats-Unis par l'offre et la demande sur les marchés mondiaux.

Il est vrai que cette loi économique a une portée générale et s'applique aussi bien à l'industrie qu'à l'agriculture. Mais, en fait, les industries qui ont des excédents à exporter recourent à l'expédient du *dumping* : elles écoulent ce surplus sur les marchés étrangers à des prix moins élevés que ceux existant sur le marché national. Mais ce procédé n'est applicable que parce que les intérêts industriels sont assez bien organisés pour exercer un contrôle à peu près absolu sur leur marché intérieur, ce que le fermier est incapable de faire ⁽²¹⁾. Les producteurs industriels peuvent notamment sélectionner les produits destinés à être vendus à l'étranger et ceux destinés à la consommation intérieure, ce qui leur permet de faciliter l'établissement de deux échelles de prix pour les deux marchés. Les agriculteurs sont incapables d'en faire autant parce qu'ils constituent une masse

(21) M. MAX WASSERMAN remarque justement : « Alors que toutes les industries sont parvenues à contrôler leur marché, seule l'agriculture, en Amérique, n'a pu réussir à atteindre cette fin. Une politique du marché est, en Amérique, la base d'organisation de toute industrie. En matière d'agriculture, le marché n'est aucunement contrôlé, les prix sont établis par le jeu de l'offre et de la demande. » (*L'œuvre de la Federal Trade Commission Américaine*, page 388, n. 1.)

incoordonnée de plusieurs centaines de milliers de producteurs qui vendent sur des marchés ouverts à tous avec une égale liberté.

Il était donc logique de penser à parer à cette absence de coordination des masses paysannes en créant un organisme qui permettrait aux producteurs agricoles de pratiquer le *dumping* en obtenant le contrôle du marché intérieur.

Trois projets de lois présentant les mêmes traits essentiels ont été présentés au congrès fédéral à cette fin. Ce sont les *Mc. Nary-Haugen*, *Dickinson* et *Corn Belt Bills*. Tous ont été rejetés après un an de discussion — le dernier projet a été repoussé en juin 1926 -- par le parti républicain dont l'attitude a été encouragée par le Président Coolidge, parce qu'il pensait que le vote des projets en discussion créerait indirectement une situation fort semblable à celle qui résulterait directement d'une tarification des prix par le gouvernement et qu'une telle mesure reviendrait à subventionner les agriculteurs aux dépens des consommateurs. La valeur économique de cette argumentation n'est pas contestable. Mais n'oublions pas que ce même parti républicain, qui l'invoque aujourd'hui, ne s'est pas laissé embarrasser par des scrupules de cette sorte lorsqu'il s'est agi de favoriser une aristocratie d'industriels au dépens du reste de la nation.

Le sénateur Henrik Shipstead ⁽²²⁾ remarque à ce

(22) *The Nation*, 4 août 1926. Le sénateur Shipstead, de Minnesota, est l'unique représentant du parti ouvrier-fermier (*Farmer-Labor*) au Sénat des Etats-Unis. On a récemment annoncé dans les journaux que le *Farmer-Labor Party* a disparu par suite de son insuccès aux élections de novembre 1926.

propos : « Il semble qu'il n'y ait d'objections contre les tarifications de prix que quand elles fonctionnent au bénéfice du fermier », et, à l'appui de cette affirmation, il présente les remarques suivantes : « Les tarifs de chemins de fer sont fixés par l'*Interstate Commerce Commission*; les taux du crédit par le *Federal Reserve Board*; les industriels peuvent fixer leurs prix intérieurs, grâce à la protection des tarifs douaniers; la rémunération des services rendus par les entreprises d'intérêt public est établie par des Commissions dans tous les Etats de l'Union; enfin le principe américain d'une juste compensation pour les capitaux et le coût de production a été consacré par la loi américaine et par les cours de justice : Mais le fermier est laissé dehors, à la fraîcheur ».

Le sénateur Shipstead conclut : « J'ai toujours été opposé au Gouvernement par les commissions, à la centralisation du pouvoir à Washington, au contrôle de l'industrie et à la législation accordant des faveurs spéciales à l'industrie et aux transports. C'est une mauvaise politique; mais elle est devenue notre politique et nous devons faire de deux choses l'une : nous devons ou bien abroger toute cette législation spéciale de tarification, ou bien, l'appliquer jusqu'au bout, et accorder à toute industrie un traitement égal. Quand un privilège spécial est étendu à tout le monde, il cesse d'être un privilège. »

Nous n'avons pas la place ici pour entrer dans les détails de la législation proposée pour assurer aux fermiers un traitement équitable. Qu'il nous suffise de remarquer que son application pratique dépend

d'une condition presque impossible à remplir et qui consisterait à limiter la production agricole de façon à éviter que l'accumulation des stocks non absorbés par la consommation intérieure vienne annihiler en fait la réglementation législative. En tout cas, il faut admettre que l'on ne doit envisager pareille réglementation que comme une ultime ressource dont l'usage ne saurait être légitimé que par d'impérieuses nécessités.

La *New Republic* dans son article de fond du 28 juillet 1926, défend énergiquement ce point de vue et propose le programme suivant pour empêcher l'agriculture d'être subordonnée à l'industrie :

« Une réduction rigoureuse ou l'annulation de toutes les indemnités et dettes de guerre; l'emploi de l'excédent de capitaux dans la mesure du possible à l'accroissement du bien-être et du pouvoir d'achat de la population nationale plutôt qu'à des placements à l'étranger; une large répartition des biens plutôt que leur concentration, d'où l'opposition au régime de réduction des impôts préconisé par le secrétaire au trésor Mellon; mesures destinées à faciliter la décentralisation géographique de l'industrie; établissement de plans de développement par Etats et par régions et un accès moins coûteux aux marchés des produits agricoles; stabilisation du pouvoir d'achat du dollar; examen des problèmes soulevés par la hausse du prix des terres; organisation d'un contrôle social plus effectif sur les entreprises d'utilité publique et spécialement les entreprises d'énergie électrique; et, bien

entendu, développement du mouvement coopératif sous toutes ses formes, en même temps que développement des recherches scientifiques et de l'éducation agronomique. »

Bien que ce programme ne vise point la réforme du régime protectionniste, il semble que les mesures à longue portée qu'il préconise soient de nature à remplacer l'agriculture américaine sur une base économique solide. Etant donné que les fermiers paraissent appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans la vie politique américaine, il n'est certes pas impossible que leurs campagnes en faveur d'une meilleure organisation des exportations agricoles se transforment un jour ou l'autre en réalité.

Nous concluerons notre étude par cette constatation que, si la *Nonpartisan League* n'a peut-être pas réussi à aider matériellement le fermier à faire hausser les prix des produits agricoles, elle a cependant, dans une large mesure, accompli ses desseins qui étaient d'abolir les plus graves abus du commerce des grains et de procurer du crédit au fermier dans des conditions plus favorables. Quant à la question de savoir si elle survivra, elle est de minime importance dès lors qu'elle a brisé le contrôle politique et commercial de la haute finance sur l'agriculture du North Dakota. Grâce à la ligue, le fermier est devenu politiquement indépendant et maître de ses pensées et de ses actions. C'est là un résultat qui, bien que chèrement acheté, marque une date dans l'histoire agraire des Etats-Unis. Enfin, la ligue a appris aux fermiers

à s'organiser et c'est seulement par une solide organisation, dotée de puissantes ressources, que le fermier peut espérer faire entendre sa voix dans le conflit des intérêts économiques, politiques et sociaux américains.

Vu : Le 2 Mai 1927.

Le Président de la Thèse,

Ed. LAMBERT.

Vu : Le 3 Mai 1927.

Le Doyen,

L. JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer :

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
GHEUSI.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	1
CHAPITRE PREMIER. — L'histoire politique et économique du mouvement agraire depuis la guerre de sécession jusqu'en 1910	3
<i>Section I.</i> — Les facteurs et les résultats économiques, politiques et sociaux de la guerre de sécession..	3
<i>Section II.</i> — La question agraire de 1866 à 1895.....	7
<i>Section III.</i> — Le <i>Greenback Party</i>	14
<i>Section IV.</i> — Les <i>Farmers Alliances</i> : Le <i>Populist Party</i> : <i>Free Silver</i>	17
<i>Section V.</i> — La question agraire de 1896 à 1910.....	30
CHAPITRE II. — Les éléments économiques, politiques et sociaux qui ont conditionné dans le North Dakota l'apparition et le développement de la <i>Nonpartisan League</i>	33
CHAPITRE III. — L'organisation de la <i>Nonpartisan League</i> . — Son animateur, Arthur C. Townley. — Ses méthodes d'attaque	71
CHAPITRE IV. — Les élections de 1916. — La législature des fermiers et l'échec temporaire du programme de la ligue	89
CHAPITRE V. — La transformation de la <i>Nonpartisan League</i> en une organisation nationale : la ligue et la guerre mondiale	103
CHAPITRE VI. — L'arrivée de la ligue à son apogée.....	117
<i>Section I.</i> — Les élections de 1918.....	117
<i>Section II.</i> — La mise en œuvre du <i>North Dakota Industrial Program</i>	126

CHAPITRE VII. — La lutte juridique et économique pour le triomphe du <i>North Dakota Industrial Program</i>	139
CHAPITRE VIII. — Le <i>North Dakota Industrial Program</i> de novembre 1921 à novembre 1924 et l'échec partiel de la <i>Nonpartisan League</i>	163
CHAPITRE IX. — La <i>Nonpartisan League</i> et le <i>North Dakota Industrial Program</i> depuis novembre 1924	173
CHAPITRE X. — Les résultats de l'activité de la <i>Nonpartisan League</i> et les critiques qui lui ont été adressées..	183



IMP. BOSC FRÈRES & RIOU

° 42, QUAI GAILLETON °

° ° ° ° ° LYON ° ° ° ° °



